



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 4.9.2017
COM(2017) 463 final

2017/0215 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea nelle prossime tre riunioni della Commissione baleniera internazionale, incluse le relative riunioni e azioni intersessionali

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda una decisione del Consiglio che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione europea relativamente alle riunioni della Commissione baleniera internazionale (IWC) nell'ambito della Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alle balene (ICRW), incluse le riunioni e le azioni intersessionali.

Tale proposta è fondata sulle decisioni del Consiglio adottate il 2 marzo 2009 e il 13 dicembre 2011 sulla base delle proposte della Commissione¹, che hanno permesso all'Unione di coordinare la propria posizione su un certo numero di punti nel corso di tre riunioni dell'IWC (nel 2012, 2014 e 2016), incluse le relative riunioni intersessionali.

Il carattere pluriennale delle precedenti decisioni e lo stabile approccio politico offerto hanno consentito all'UE e ai suoi Stati membri di essere più proattivi sulle questioni dell'IWC facendo in modo che i governi di paesi terzi chiedano sempre più frequentemente all'UE di partecipare ad attività con breve preavviso. Si propone pertanto che la futura decisione del Consiglio non disciplini solo le riunioni relative all'IWC, ma sia utilizzata anche per agire a livello intersessionale, nell'ambito del quadro politico stabilito nella decisione, ad esempio nelle iniziative.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene

La Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene (ICRW), firmata nel 1946, garantisce sia la conservazione che la gestione sostenibile delle balene a livello mondiale.

La Convenzione comprende un annesso giuridicamente vincolante che definisce le specie protette e non protette, acque aperte e chiuse comprese le riserve e stabilisce i limiti di cattura per la caccia alle balene a fini commerciali e di sussistenza. La Convenzione regola altresì la caccia alle balene ai fini della ricerca scientifica. In tale contesto, l'annesso chiede ai governi contraenti di far esaminare al comitato scientifico le proposte di permessi a fini scientifici prima del loro rilascio. I permessi sono rilasciati dai singoli paesi.

Dato che la Convenzione è antecedente al trattato di Roma, l'adesione all'ICRW è limitata ai governi e l'Unione europea vi partecipa dunque unicamente in qualità di osservatore². Attualmente, venticinque Stati membri dell'UE sono governi contraenti dell'ICRW³ che conta un totale di ottantasette governi contraenti.

2.2. La Commissione baleniera internazionale

L'organismo competente che disciplina l'attuazione della Convenzione è la Commissione baleniera internazionale (IWC) che si riunisce con cadenza biennale. L'IWC esercita le

¹ COM(2008) 711 definitivo e COM(2011) 495 definitivo

² 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 proposta per negoziare l'accesso dell'Unione alla Convenzione ma il Consiglio non vi ha dato seguito (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).

³ Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Repubblica slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito.

proprie responsabilità di base per la gestione e la conservazione sostenibili apportando modifiche all'annesso all'ICRW in risposta alle richieste dei governi contraenti. Le modifiche devono essere approvate da una maggioranza dei tre quarti dei membri votanti dell'IWC. Le decisioni dell'IWC intese a modificare l'annesso della Convenzione hanno effetti giuridici diretti, poiché entrano in vigore entro un periodo di tempo predeterminato, senza bisogno di ratifica⁴. Praticamente in tutte le riunioni dell'IWC sono state proposte modifiche all'annesso della Convenzione per autorizzare la caccia alle balene a determinate condizioni oppure per la creazione di riserve.

Nel corso del tempo, l'IWC è cresciuta notevolmente ed è diventata l'organizzazione internazionale di riferimento per tutti gli aspetti relativi alle balene e alla loro caccia, intraprendendo attività quali programmi di ricerca sul campo, modellazione della popolazione, piani di conservazione, conoscenza e gestione delle minacce. L'IWC sarà sempre più influenzata dall'Agenda 2030 e dagli obiettivi di sviluppo sostenibile in generale, e segnatamente dall'obiettivo di sviluppo sostenibile 14⁵.

I contributi finanziari dei governi contraenti determinano il reddito di base dell'IWC, ma i governi aderenti e le organizzazioni della società civile versano contributi volontari per sostenere particolari programmi di lavoro gestiti dall'IWC.

L'IWC riceve consulenza dal suo comitato scientifico, che la sostiene in particolare nel valutare lo stato degli stock, nel decidere i limiti di cattura e nell'analizzare le informazioni relative alle balene e alla loro caccia. Il comitato scientifico si occupa anche di rivedere ed esprimere osservazioni sui permessi di caccia alle balene a fini di ricerca scientifica⁶ prima che siano rilasciati dai governi contraenti ai propri cittadini⁷.

Il duplice mandato dell'IWC per la gestione della caccia alle balene e la conservazione di questa specie è sfociato in posizioni diametralmente opposte tra i governi contraenti favorevoli alla caccia e quelli attenti a una rigorosa conservazione. Questa situazione indebolisce l'IWC che, tuttavia, continua a rappresentare l'unico quadro esistente potenzialmente in grado di risolvere questioni di portata mondiale.

3. POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

3.1. La necessità di una posizione dell'Unione

Le decisioni adottate in seno all'IWC e finalizzate a modificare l'annesso possono incidere sugli obiettivi delle politiche e della normativa dell'Unione applicabili ai cetacei.

Ai sensi dell'articolo 191, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), 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, tra cui le balene e altri cetacei, su scala mondiale, e l'Unione europea ha emanato la legislazione ambientale atta a promuovere un livello di protezione efficace mediante un'ampia armonizzazione delle norme a livello dell'Unione.

⁴ 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.

⁵ SDG 14: "Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile".

⁶ Articolo VIII della Convenzione.

⁷ Il paragrafo 30 dell'annesso stabilisce esplicitamente che i permessi a fini scientifici siano presentati dal governo contraente al comitato scientifico prima dell'emissione per consentire a quest'ultimo di rivederli ed esprimere osservazioni in merito.

La direttiva Habitat⁸ elenca, nell'allegato IV, tutte le specie di cetacei. Tutte le specie di balene e altri cetacei sono pertanto protetti contro ogni forma deliberata di perturbazione, cattura o uccisione nelle acque dell'Unione. In tal modo si fornisce un contesto politico UE per posizioni su questioni quali inquinamento acustico, urti contro le navi, intrappolamento e catture accessorie. La direttiva Habitat vieta anche il possesso, il trasporto, la commercializzazione ovvero lo scambio di esemplari presi dall'ambiente naturale. Tale normativa non consente la riapertura della caccia a fini commerciali.

Il regolamento n. 338/97/CE del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio,⁹ 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 commerciali. Tale protezione, già di per sé notevole, viene rafforzata dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino¹⁰ che dovrebbe migliorare la qualità dell'ambiente per le balene e altri cetacei promuovendo il buono stato ambientale dei mari e degli oceani dell'UE.

Tuttavia, dato che le balene sono animali migratori, la politica dell'Unione non risulterà efficace all'interno delle acque unionali se non sarà sostenuta da un'azione coerente a livello mondiale nell'ambito di un quadro normativo analogo a livello internazionale. Tale quadro è rappresentato dalla Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene.

L'adesione dell'UE ad accordi ambientali multilaterali quali la Convenzione sulla diversità biologica, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e la Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti nonché la ratifica della convenzione di Minamata sul mercurio incidono anche su una serie di tematiche che sono state oggetto di risoluzioni dell'IWC.

3.2. Singole questioni politiche

3.2.1. Caccia alle balene a fini commerciali, caccia costiera alle balene di piccole dimensioni e criteri per i permessi a fini scientifici

L'IWC regola la **caccia alle balene a fini commerciali** e nel 1982 ha decretato una moratoria sulla caccia alle balene a fini commerciali per tutte le specie e popolazioni di balene a partire dal 1986.

Norvegia e Islanda non sono vincolate dalla moratoria in quanto hanno formulato rispettivamente un'obiezione¹¹ e una riserva¹². Attualmente continuano a cacciare le balene a fini commerciali¹³. Questi due paesi fissano autonomamente i limiti di cattura ma forniscono informazioni alla Commissione sulle catture e i relativi dati scientifici. Sia la Norvegia che l'Islanda dichiarano di fissare i limiti di cattura in base alla nuova procedura di gestione (Revised Management Procedure – RMP) sviluppata dall'IWC per stimare i limiti di cattura sostenibili per la caccia alle balene a fini commerciali. L'applicazione rigorosa della RMP

⁸ 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).

⁹ GU L 61 del 3.3.1997, pag. 1.

¹⁰ 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.

¹¹ L'articolo V, paragrafo 3, della convenzione consente ai governi contraenti di presentare un'obiezione a qualunque emendamento all'annesso, in base alla quale non saranno vincolati da suddetto emendamento.

¹² L'Islanda si è ritirata dall'IWC nel 1992 per poi rientrarvi nel 2002 con una riserva nei confronti della moratoria.

¹³ Anche la Federazione russa ha registrato un'obiezione alla moratoria ma non la esercita.

secondo le raccomandazioni dal comitato scientifico è fondamentale per evitare di fissare limiti di cattura eccessivi.

Il Giappone è vincolato dalla moratoria sulla caccia alle balene a fini commerciali ma concede permessi speciali ai sensi dell'articolo VIII dell'ICRW che consente di uccidere, catturare e trattare balene "a fini di ricerca scientifica, con riserva di ogni limitazione relativa al numero e fatta salva ogni altra condizione che il Governo contraente potrà ritenere appropriata". Nel 2014, tuttavia, la Corte internazionale di giustizia stabiliva l'illegalità del principale programma giapponese di "caccia a fini scientifici" in quanto non offriva un livello scientifico di qualità tale da poterne palesemente giustificare i "fini di ricerca scientifica"¹⁴. Inoltre, non era dimostrata la necessità di campionamenti letali per il conseguimento degli obiettivi scientifici dichiarati. Il Giappone ha comunque ripreso nel 2016 la caccia alle balene "a fini scientifici" nell'Antartico e ha continuato nel 2017 sulla base di un nuovo programma e senza seguire il nuovo processo di revisione per i permessi di caccia alle balene stabilito nelle pertinenti risoluzioni dell'IWC¹⁵ cui il Giappone ha presentato un'obiezione.

Nonostante questi paesi continuino a cacciare le balene, la moratoria sulla caccia a fini commerciali ha contribuito a proteggere le balene nel corso degli ultimi trent'anni. Ciononostante, molte popolazioni di balene continuano a essere gravemente depauperate anche a causa del crescente numero di minacce non relative alla caccia, quali intrappolamento nelle reti da pesca, collisioni con le navi, inquinamento compreso il rumore sottomarino, degrado degli habitat, ecc. Resta quindi fondamentale evitare la pressione della caccia a fini commerciali per aiutare queste popolazioni a riprendersi. Di conseguenza è opportuno mantenere il divieto generico di cacciare le balene a fini commerciali deciso dall'IWC, in linea con le politiche dell'UE e su richiesta dell'UE.

Il Giappone ha anche cercato di persuadere l'IWC ad approvare una nuova categoria di caccia alle balene, la **caccia costiera alle balene di piccole dimensioni (small type coastal whaling – STCW)**¹⁶, che di fatto revocherebbe in parte la moratoria sulla caccia a fini commerciali. L'UE dovrebbe opporsi a proposte che introducono nuove categorie di caccia alla balena e sostenere la conclusione della Corte internazionale di giustizia¹⁷ secondo cui l'ICRW suddivide la caccia alle balene in tre categorie: caccia alle balene a fini commerciali, caccia di sussistenza alle balene da parte delle popolazioni indigene (entrambe trattate dall'annesso) e caccia alle balene in virtù di permessi speciali ai sensi dell'articolo VIII. Si eviteranno così lacune nel divieto alla caccia a fini commerciali e si impedirà l'applicazione di tale concetto nei pressi delle acque dell'Unione.

Per quanto riguarda la **caccia alle balene a fini scientifici**, l'UE deve restare ferma sulla posizione secondo cui l'articolo VIII, a norma del quale si consente la caccia in virtù di permessi speciali, non può essere utilizzato per giustificare la caccia alle balene a fini principalmente commerciali. Un abuso dell'articolo contravviene allo spirito della moratoria e

¹⁴ Sentenza della Corte internazionale di giustizia del 31 marzo 2014, punti 227 e 245, *Caccia alla balena nell'Antartico (Australia/Giappone; Nuova Zelanda interveniente)*.

¹⁵ Risoluzione 2014-5 dell'IWC sulla caccia alla balena in virtù di permessi speciali e risoluzione 2016-2 dell'IWC sul miglioramento del processo di revisione per la caccia alla balena in virtù di permessi speciali. Il Giappone ha sollevato obiezione a queste due risoluzioni ritenendo che "siano volte a limitare indebitamente l'attuazione dei programmi giapponesi di ricerca scientifica a prescindere dalla valenza scientifica e in maniera non coerente con la Convenzione".

¹⁶ La caccia costiera alle balene di piccole dimensioni (STCW) è una tipologia di caccia alle balene caratterizzata dal ricorso a piccole imbarcazioni che cacciano balene (balenottere minori e altre balene di piccola taglia) a fini commerciali durante viaggi giornalieri nelle acque nazionali. Il Giappone ha richiesto limiti di cattura relativi alla STCW per le comunità che vivevano una situazione di disagio dovuta alla moratoria.

¹⁷ Sentenza della CIG del 31 marzo 2014, punti 229 e 230.

alla volontà dell'IWC espressa in varie risoluzioni. Affinché l'UE le reperi legittime ai sensi dell'articolo VIII, le proposte di permessi speciali devono soddisfare le considerazioni espresse dalla Corte di giustizia nella sentenza del 31 marzo 2014 sulla caccia alle balene nell'Antartico. Occorre dunque attenersi rigorosamente alla risoluzione 2014-5 sulla caccia alle balene in virtù di permessi speciali che impone il rispetto di due elementi cumulativi per la concessione di un permesso speciale: che il campionamento letale sia "ricerca scientifica" e che serva solo "ai fini di" tale ricerca. In pratica, il comitato scientifico deve aver constatato che la parte contraente intenzionata a concedere i permessi speciali ha dimostrato che l'esito previsto del progetto era classificabile quale ricerca scientifica, ha attentamente valutato se l'uso di un campionamento non letale consentisse di conseguire l'obiettivo della ricerca, ha concluso che non era fattibile e ha dimostrato che le dimensioni dei campioni proposti erano rigorosamente connesse alle esigenze scientifiche e non superiori a quanto ragionevolmente richiesto dall'obiettivo scientifico.

L'UE, inoltre, dovrebbe promuovere il parere, infine accettato da tutte le parti della causa dinanzi alla CIG, che l'IWC ha un ruolo legittimo da svolgere nel dibattito sulla caccia alle balene in virtù di permessi speciali. L'UE dovrebbe pertanto continuare a sostenere approcci volti a garantire che, prima di essere rilasciato, un permesso speciale sia stato valutato dal comitato scientifico dell'IWC e dall'IWC stessa e che rispetti le relative raccomandazioni.

3.2.2. *Conservazione*

Nel 1946 l'ICRW è stato uno dei primi accordi internazionali a stabilire un nesso tra conservazione e sfruttamento sostenibile. Nel corso del tempo le ripercussioni derivanti da minacce non relative alla caccia e i problemi di conservazione sono aumentati e si sono tramutati in una delle principali sfide per l'IWC.

Nel 2003 è stato creato un comitato per la conservazione, che collabora strettamente con il comitato scientifico per affrontare una serie di minacce per le balene e i loro habitat. Nel 2016 l'IWC, con il sostegno dei governi contraenti degli Stati membri dell'UE in base a una posizione coordinata dell'UE, ha adottato un nuovo piano strategico¹⁸, accompagnato da un programma di lavoro che individua le minacce prioritarie per i cetacei (urti con le navi, rifiuti marini, catture accessorie, suoni di origine antropica, inquinamento chimico e cambiamento climatico) nonché le azioni prioritarie (osservazione sostenibile delle balene, piani di gestione della conservazione, riserve, raccolta e trasmissione di dati). Si è inoltre sottolineato particolarmente il contributo delle balene e di altri cetacei alla regolazione degli ecosistemi e all'offerta di servizi ecosistemici sia con la loro vita che con la loro morte.

L'UE dovrebbe sostenere l'ulteriore sviluppo del crescente coinvolgimento dell'IWC nella conservazione, in linea con la politica e la normativa dell'Unione.

Nell'ambito del saldo impegno politico alla conservazione, l'UE dovrebbe continuare a sostenere tutte le proposte volte a creare riserve per le balene¹⁹. Per essere adottate, tali proposte richiedono una modifica dell'annesso con una maggioranza di tre quarti dei voti; per ottenere tale maggioranza sono necessarie attive discussioni preparatorie con i governi contraenti che solitamente votano contro le riserve. L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero

¹⁸ https://iwc.int/private/downloads/YTtNWzZ21VOaPZRjvTQGng/CC_StrategicPlan2016_26_FINAL.pdf

¹⁹ Attualmente la Commissione baleniera internazionale ha designato due riserve, la riserva dell'Oceano indiano e la riserva dell'Oceano antartico, e in entrambe è vietata la caccia alle balene a fini commerciali. Negli ultimi anni un'ulteriore riserva nell'Oceano Atlantico meridionale è stata più volte proposta alla Commissione, ma senza ottenere, finora, la maggioranza necessaria dei tre quarti dei voti.

anche incoraggiare una maggiore trasparenza proponendo che le disposizioni dell'annesso relative alle riserve siano collocate in una sezione distinta all'interno di tale titolo²⁰.

Analogamente dovrebbero essere sostenute le proposte dell'IWC volte a migliorare il benessere delle balene. Il lavoro sul benessere animale può riguardare, tra l'altro, gli intrappolamenti, gli urti con le navi, gli arenamenti di massa, l'osservazione delle balene, l'inquinamento acustico, il miglioramento dei metodi di uccisione e eutanasia, ecc.

Negli ultimi anni l'IWC ha iniziato a occuparsi di problematiche relative alle malattie dei cetacei, in particolare quelle riconducibili ad attività umane e quelle in grado di diffondersi tra animali e umani, con potenziale rischio per le comunità indigene che praticano una caccia di sussistenza quando consumano prodotti balenieri derivanti da caccia a fini non commerciali. L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero sostenere tali dibattiti, nella misura in cui siano fondati su dati scientifici e la partecipazione dell'IWC apporti valore aggiunto al lavoro di altri forum.

3.2.3. *Caccia di sussistenza alle balene da parte delle popolazioni indigene*

La caccia di sussistenza alle balene da parte delle popolazioni indigene²¹ (Aboriginal Subsistence Whaling – ASW) è trattata negli annessi successivi e la sua regolamentazione è parte fondamentale e integrante delle funzioni svolte dall'IWC che fissa limiti di cattura per questo tipo di caccia ogni sei anni (la prossima volta nel 2018). L'ASW non è soggetta alla moratoria in quanto non si tratta di caccia alle balene a fini commerciali. È responsabilità dei governi fornire prove delle esigenze delle proprie popolazioni indigene sotto forma di una "dichiarazione del fabbisogno" che descriva dettagliatamente gli aspetti culturali, di sussistenza e nutrizionali della caccia, dei prodotti e della distribuzione. Il comitato scientifico fornisce consulenza sulla sostenibilità delle forme di caccia proposte e su limiti di cattura sicuri e, tenendo conto della dichiarazione del fabbisogno e del parere del comitato scientifico, l'IWC decide i limiti di cattura per ciascun tipo di caccia. Tuttavia, la questione è stata spesso controversa, sia a livello dell'UE che dell'IWC e non aiuta il fatto che l'annesso riconosce che le catture ASW servono a soddisfare le esigenze indigene di sussistenza²² senza però definirle. È particolarmente arduo fornire una tale definizione, considerando la complessità delle nozioni, le varietà dei tipi di caccia e le particolarità delle comunità che essa dovrebbe contemplare.

L'UE nel suo complesso e la Danimarca a nome della Groenlandia hanno adottato importanti iniziative per disinnescare le tensioni relative alla ASW. Nel 2014 l'IWC ha adottato la risoluzione 2014-1 sulla necessità di regolamentare l'ASW in futuro mediante un approccio più coerente e a lungo termine. Ha anche chiesto al comitato scientifico e al sottocomitato ASW di assolvere compiti specifici²³ prima della prossima tornata di definizione delle quote ASW nel 2018 per offrire una base più solida per decidere i limiti di cattura.

Oltre alla risoluzione 2014/1, esperti di diversa provenienza tra cui rappresentanti delle comunità ASW hanno discusso il concetto di esigenze di sussistenza in relazione ai diritti dei popoli indigeni²⁴. Hanno raccomandato di precisare tali diritti, rafforzare il ruolo dei popoli indigeni nell'IWC e creare connessioni tra l'IWC e altri forum pertinenti. Hanno altresì

²⁰ Attualmente tali disposizioni sono contenute nella sezione III dell'annesso, dal titolo "cattura".

²¹ La caccia di sussistenza alle balene da parte delle popolazioni indigene è la caccia delle balene condotta da gruppi di indigeni la cui sussistenza si fonda tradizionalmente su questo tipo di caccia.

²² Annesso, paragrafo 13, lettera a).

²³ Tali compiti consistevano nell'ultimare il lavoro relativo agli algoritmi sui limiti delle catture (Strike Limit Algorithms – SLA) per la caccia in Groenlandia e richiedere la presentazione di dichiarazioni del fabbisogno standardizzate nonché una migliore comprensione del rapporto tra fabbisogno e modelli di consumo e una proposta di aggiornamento dell'annesso per integrarvi l'approccio degli algoritmi sui limiti delle catture.

²⁴ Seminario degli esperti ASW, Maniitsoq/Groenlandia, 2015.

suggerito di sostituire le "dichiarazioni del fabbisogno", che limiterebbero i diritti dei popoli indigeni a utilizzare le proprie risorse, con un documento meno vincolante. Hanno proposto, infine, un processo e un calendario migliori nell'esame dei limiti di cattura ASW dopo il 2018.

Nella 66^a sessione della Commissione baleniera internazionale (IWC 66) che si è tenuta nell'ottobre 2016, l'UE e i governi contraenti degli Stati membri hanno accettato a grandi linee la necessità di prestare maggiore attenzione ai diritti dei popoli indigeni nei lavori in sede di IWC e la proposta degli esperti di migliorare il processo di fissazione dei limiti di cattura ASW. Si sono, tuttavia, trovati in disaccordo in merito alla sostituzione del termine "dichiarazione del fabbisogno". Di conseguenza, l'IWC 66 ha concluso che il gruppo di lavoro sull'ASW dovrebbe considerare ulteriormente tali questioni e formulare le opportune raccomandazioni all'IWC 67 nel 2018. In tale ottica, sarà necessario che i due Stati membri dell'UE maggiormente coinvolti nei dibattiti su queste problematiche collaborino in modo da assicurare che le raccomandazioni all'IWC 67 possano essere sostenute da tutta l'UE.

In merito ai diritti delle popolazioni indigene, l'UE promuove da tempo il rispetto dei diritti umani in ogni parte del mondo e dispone di una vasta gamma di politiche attinenti ai popoli indigeni²⁵. A dimostrazione del suo sostegno a un approccio fondato sui diritti, l'UE potrebbe seguire le raccomandazioni degli esperti²⁶ e proporre una risoluzione sulla rilevanza dei recenti sviluppi nei diritti dei popoli indigeni all'IWC oltre a incoraggiare la ricerca di meccanismi volti a migliorare lo status dei delegati indigeni alle riunioni dell'IWC. L'UE potrebbe altresì valutare l'opportunità di ampliare gli emendamenti proposti all'annesso per l'IWC 67 modificando la terminologia da *aborigeni* a *popoli indigeni*.

Le altre raccomandazioni sui diritti dei popoli indigeni, in particolare commissionare un esame degli strumenti su tali diritti, invitare regolarmente il relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni alle riunioni dell'IWC, nominare un rappresentante dell'IWC che partecipi a una sessione del Forum permanente delle Nazioni Unite sulle questioni indigene e valutare i potenziali vantaggi dell'adesione del segretariato al gruppo di sostegno interagenzie sulle questioni indigene, sembrano piuttosto sproporzionate per una piccola organizzazione di cui solo quattro membri praticano l'ASW. È possibile fornire informazioni pertinenti su questi aspetti all'IWC in maniera più efficace e a prezzi inferiori affidandosi alle dichiarazioni dei governi contraenti pertinenti e dei delegati ASW.

Nel portare avanti un approccio fondato sui diritti, l'UE dovrà essere consapevole del fatto che i diritti dei popoli indigeni non sono assoluti e possono essere modificati da azioni ragionevoli e obiettivamente giustificate. Ad esempio, presentare informazioni a sostegno delle proposte di limiti di cattura per l'ASW è ragionevolmente e obiettivamente giustificato alla luce del compito dell'IWC di fissare limiti di cattura per l'ASW al fine di soddisfare il fabbisogno indigeno. Limitare le quote dell'ASW per via dei timori circa la sostenibilità della caccia può anche trovare una giustificazione ragionevole e obiettiva nel mandato dell'IWC di gestire le popolazioni di balene su base mondiale.

²⁵ L'UE ha sostenuto l'adozione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni (UNGA 61/295) all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2007 e il documento conclusivo (UNGA 69/2) della Conferenza mondiale sui popoli indigeni svoltasi nell'ambito della riunione plenaria di alto livello dell'UNGA nel 2014. Entrambi i documenti sottolineano i diritti dei popoli indigeni alle risorse da loro tradizionalmente impiegate e la necessità che gli Stati proteggano tali diritti, collaborando e consultandosi con i popoli indigeni. Il 15 maggio 2017 il Consiglio dell'UE ha adottato conclusioni (doc. 8814/17, 15 maggio 2017) in cui ribadisce il sostegno ai diritti dei popoli indigeni e riconosce che è possibile applicare tale quadro politico con maggiore efficacia nella cooperazione multilaterale, segnatamente aumentando ulteriormente le opportunità di dialogo e consultazione a tutti i livelli della cooperazione dell'UE.

²⁶ Raccomandazioni 2 e 6 a pagina 21 dell'IWC/66/ASW Rep01.

3.3. Questioni istituzionali

Poiché l'UE partecipa in qualità di osservatore, le posizioni da adottare a nome dell'UE all'interno dell'IWC sono espresse dagli Stati membri che agiscono congiuntamente nell'interesse dell'UE, in modo da promuovere al meglio il riconoscimento dell'UE e fatte salve le disposizioni del trattato sulla rappresentanza dell'UE.

Anche se è improbabile che i tentativi dell'attuale presidenza giapponese dell'IWC di avviare dibattiti su "L'IWC in futuro" si tradurranno in emendamenti al trattato, l'UE e i suoi Stati membri dovrebbero usufruire di tutte le opportunità volte a promuovere la causa dell'adesione dell'UE.

In mancanza di un'adesione dell'UE, è ancora più importante che gli Stati membri utilizzino pienamente il proprio peso collettivo per difendere le posizioni dell'UE all'interno dell'IWC conformemente al principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea e al principio di unità nella rappresentanza esterna dell'UE. Una posizione unita dell'UE è essenziale anche in quanto è il presupposto per raggiungere il consenso o l'unanimità all'interno dell'IWC, che è particolarmente importante alla luce della conclusione della Corte internazionale di giustizia che le risoluzioni dell'IWC potrebbero essere pertinenti per l'interpretazione della Convenzione o dell'annesso se adottate per consenso o all'unanimità²⁷.

Per massimizzare il peso collettivo dell'UE tutti gli Stati membri devono essere governi contraenti dell'IWC e poter votare sugli emendamenti all'annesso e altre risoluzioni. Attualmente, venticinque Stati membri dell'UE sono governi contraenti dell'IWC ed è importante che i tre che non lo sono ancora (Malta e Lettonia) o che non lo sono più (Grecia) vi accedano prima possibile. Analogamente, tutti gli Stati membri devono pagare i contributi fissati in tempo per godere dei diritti di voto²⁸.

Non tutti gli Stati membri devono inviare rappresentanti nazionali dalle capitali alle riunioni dell'IWC per massimizzare l'influenza dell'UE nel suo complesso. Le credenziali possono essere fornite anche al personale delle ambasciate locali. In alternativa, se uno Stato membro non ha una rappresentanza nel paese che ospita la riunione dell'IWC e conformemente alla prassi in virtù di altri accordi giuridicamente vincolanti, un membro di una delegazione di un altro Stato membro può ricevere le credenziali dall'autorità nazionale competente prima della riunione.

Il dovere di leale cooperazione implica che gli Stati membri dell'UE non dovrebbero votare l'uno contro l'altro bensì adoperarsi al meglio per raggiungere una posizione comune.

Dato che i governi contraenti dell'ICRW sono ottantasette, l'attuale numero di ventidue Stati membri votanti rappresenta un quarto dei membri dell'IWC con diritto di voto.

Pertanto, sia i principi politici di base che il potere di voto prescrivono che l'UE nel suo complesso raggiunga un accordo in merito alle proposte dell'IWC prima delle riunioni dell'IWC stessa.

²⁷ Sentenza della CIG del 31 marzo 2014, punto 46.

²⁸ Attualmente sono stati sospesi i diritti di voto di tre Stati membri e in un caso sono dovuti arretrati per tre anni.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede decisioni che stabiliscono "le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo". L'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE si applica indipendentemente dal fatto che l'Unione sia membro dell'organo o parte dell'accordo in questione²⁹.

La Commissione baleniera internazionale è un organismo istituito mediante un accordo, segnatamente la Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene. Gli atti che l'IWC è chiamata ad adottare sono atti con effetti giuridici. Gli atti previsti sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa dell'Unione (cfr. sezione 3.1 di cui sopra). Gli atti previsti non integrano né modificano il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della proposta di decisione è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

Nel contesto dell'IWC, l'obiettivo generale dell'Unione europea 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 e di altri cetacei e ponendo tutte le operazioni di caccia dei membri dell'IWC sotto il controllo dell'IWC. Nelle precedenti proposte il contenuto e obiettivo principale dell'atto previsto è stato considerato principalmente collegato all'ambiente e perciò come base giuridica sostanziale è stato scelto l'articolo 191, paragrafo 1, del TFUE, mentre l'articolo 43, paragrafo 2, del TFUE non è stato proposto come parte della base giuridica operativa per la decisione sulla posizione dell'Unione all'IWC (cfr. anche COM(2011)495 e COM(2008)711). Si propone, per il momento, di proporre la medesima base giuridica del 2008 e del 2011. Occorre sottolineare che la delimitazione dell'articolo 191, paragrafo 1 e dell'articolo 43, paragrafo 2, del TFUE costituisce l'oggetto di alcune cause pendenti³⁰. La presente proposta di base giuridica sostanziale non pregiudica in alcun modo la 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, condotta in conformità al regolamento (UE) n. 1380/2013³¹. Tale approccio non costituirà un precedente per negoziati futuri sulla conservazione e sulla gestione delle risorse acquatiche vive contemplate dal suddetto regolamento; in particolare l'approccio in questione potrebbe richiedere un adattamento alla luce degli esiti delle pertinenti cause pendenti sulla delimitazione dell'articolo 191, paragrafo 1, e dell'articolo 43, paragrafo 2, del TFUE.

²⁹ Causa C-399/12 Germania contro Consiglio, ECLI:EU:C:2014:2258, punto 64.

³⁰ Cause C-626/15 e C-659/16, Commissione/Consiglio (cause mare di Weddel). Cfr. anche la domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-683/16.

³¹ Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio, GU L 354 del 28.12.2013, pag. 22.

4.3. Conclusioni

Per il momento, la base giuridica della decisione proposta dovrebbe essere l'articolo 191, paragrafo 1, del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea nelle prossime tre riunioni della Commissione baleniera internazionale, incluse le relative riunioni e azioni intersessionali

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 europea,

considerando quanto segue:

- (1) La Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene (ICRW) firmata nel 1946 ha istituito la Commissione baleniera internazionale (ICW), che è l'organizzazione internazionale che si occupa di conservare e gestire le balene a livello mondiale.
- (2) Un annesso che disciplina la caccia alle balene a livello mondiale è allegato alla Convenzione e ne è 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 adottati dall'IWC 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.
- (3) In seguito a una modifica dell'annesso approvata dalla maggioranza dei paesi rappresentati nell'IWC, nel 1986 è entrata in vigore una moratoria sulla caccia alle balene a fini commerciali. 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.
- (4) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione nell'IWC in quanto le decisioni 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.
- (5) All'IWC possono aderire solo gli Stati. Venticinque Stati membri dell'Unione europea sono attualmente parti dell'IWC³². L'Unione europea vi partecipa in qualità di osservatore ed è rappresentata dalla Commissione.

³² Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia, Regno Unito (gennaio 2017). Attualmente ventidue di questi Stati membri hanno diritto di voto all'IWC.

- (6) Poiché l'Unione ha uno status di osservatore nell'IWC, la posizione da adottare a nome dell'Unione in merito alle questioni di sua competenza esclusiva che potrebbero incidere su norme comuni o modificarne la portata a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dovrebbe essere decisa dal Consiglio ed espressa dagli Stati membri che agiscono congiuntamente nel suo interesse.
- (7) Al fine di rafforzare la posizione dell'Unione nell'ambito dell'IWC occorre incoraggiare le revisioni dell'ICRW al fine di permettere all'Unione di divenire membro dell'IWC.
- (8) L'allegato IV della direttiva 92/43/CEE del Consiglio³³ elenca tutti i cetacei in quanto specie di interesse dell'Unione che richiedono una protezione rigorosa. 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 e l'offerta a scopi commerciali o di scambio di esemplari presi dall'ambiente naturale.
- (9) Il regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio³⁴, che attua le disposizioni della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione nell'Unione, vieta l'introduzione di cetacei nell'Unione a scopi prevalentemente commerciali. Inoltre, il regolamento (CEE) n. 348/81³⁵ del Consiglio consente l'importazione di determinati prodotti elencati nell'allegato purché non impiegati a fini commerciali.
- (10) 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.
- (11) L'Unione sostiene la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni e il documento finale della Conferenza mondiale del 2014 sui popoli indigeni³⁶.
- (12) Gli Stati membri dell'Unione che sono membri della Commissione baleniera internazionale devono esprimere la posizione dell'Unione agendo congiuntamente.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione dell'Unione europea nell'ambito delle prossime tre riunioni³⁷ della Commissione baleniera internazionale (IWC), incluse le relative riunioni e azioni intersessionali, è stabilita nell'allegato.

Articolo 2

Gli Stati membri dell'Unione che sono membri dell'IWC esprimono la posizione di cui all'articolo 1 agendo congiuntamente.

³³ 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).

³⁴ Regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio (GU L 61 del 3.3.1997, pag. 1).

³⁵ Regolamento (CEE) n. 348/81 del Consiglio, del 20 gennaio 1981, relativo a un regime comune applicabile alle importazioni dei prodotti ricavati dai cetacei (GU L 39, del 12.2.1981, pag. 1).

³⁶ Conclusioni del Consiglio sulle popolazioni indigene, Doc. 8814/17, 15 maggio 2017.

³⁷ IWC 67 nel 2018, IWC 68 nel 2020 e IWC 69 nel 2022.

Articolo 3

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 posizione dell'Unione, la posizione sulla proposta interessata è definita, anche sul momento, mediante coordinamento prima che la proposta sia messa ai voti. Modifiche di lieve entità alla posizione possono essere concordate dai rappresentanti dell'Unione nell'IWC senza ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 4

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente