



Bruxelles, 16.11.2012
COM(2012) 665 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Piano d'azione per ridurre le catture accidentali di uccelli marini negli attrezzi da pesca

{SWD(2012) 369 final}
{SWD(2012) 370 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Piano d'azione per ridurre le catture accidentali di uccelli marini negli attrezzi da pesca

1. INTRODUZIONE

Le interazioni fra le attività di pesca e gli uccelli marini costituiscono un fenomeno frequente e diffuso. I tassi di mortalità accidentale che ne derivano rappresentano una grave minaccia per molte popolazioni di uccelli marini e incidono negativamente sulla produttività e sulla redditività della pesca.

Le attuali misure di gestione per la protezione degli uccelli marini sono contenute in un ampio repertorio di norme in materia ambientale e di pesca e in tutta una serie di convenzioni e accordi internazionali. Salvo per alcuni casi isolati osservati nelle acque esterne, tuttavia, queste misure si sono rivelate del tutto inefficaci per ridurre le catture accessorie di uccelli marini.

Il piano d'azione illustrato nella presente comunicazione (piano d'azione dell'UE) intende stabilire un quadro di gestione che consenta di portare le catture accessorie di uccelli marini a tassi quanto più bassi possibile. Tale obiettivo risponde alle priorità stabilite dalla nuova politica comune della pesca (PCP), che mira ad instaurare una gestione degli ecosistemi che comprenda tutte le componenti dell'ecosistema, compresi gli uccelli marini. È inoltre in linea con il quadro istituito dal piano d'azione internazionale per ridurre le catture accidentali di uccelli marini nella pesca con palangari¹, adottato nel 1999 dalla Commissione Pesca (COFI) dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO).

2. CATTURE ACCESSORIE E MISURE DI MITIGAZIONE

Nei pareri formulati nel 2008² (aggiornati nel 2009 e 2010³) il CIEM segnala una carenza di dati riguardanti la distribuzione delle specie di uccelli marini, la loro vulnerabilità alle minacce, lo stato di conservazione generale e i tassi di catture accidentali. Tale situazione è un chiaro segno della mancanza di un'azione sistematica di monitoraggio e comunicazione delle catture di uccelli marini ed è all'origine delle difficoltà che si incontrano nel valutare l'impatto delle attività di pesca su queste specie. Tuttavia i dati disponibili indicano che in numerose zone di pesca dell'Unione si registrano tassi elevati di mortalità di uccelli marini. Secondo stime recenti³, le catture accessorie effettuate annualmente dalla flotta unionale nelle acque

¹ FAO. 1999. Piano d'azione internazionale per ridurre le catture accidentali di uccelli marini nella pesca con palangari. Roma, FAO. 1999. pagg. 1-11.

² Parere del CIEM 2008, volume 1, punto 1.5.1.3 — Interazioni tra la pesca e gli uccelli marini nelle acque dell'UE.
CIEM 2008. Relazione del gruppo di lavoro sull'ecologia degli uccelli marini, CIEM CM 2008/LRC:05. pag. 99.

³ CIEM 2009. Relazione del gruppo di lavoro sull'ecologia degli uccelli marini, 23-27 marzo 2009, Bruges, Belgio. ICES CM 2009/LRC:10. pag. 91.
CIEM 2010. Relazione del gruppo di lavoro sull'ecologia degli uccelli marini, 15-19 marzo 2010, Copenaghen, Danimarca. ICES CM 2010/SSGEF:10. pag. 77.

dell'Unione comprendono circa 200 000 uccelli marini. Una relazione di *BirdLife International*⁴ stima addirittura a un minimo di 160 000, fino a un massimo di 320 000, le catture annuali di uccelli marini complessivamente praticate nella pesca con palangari. Almeno 49 specie (25 in acque unionali e 24 in acque extraunionali) sono classificate tra quelle a rischio di conservazione, a livello mondiale o di popolazione locale. I dati rivelano inoltre che palangari⁵ e reti fisse⁶ sono responsabili della maggior parte delle catture accessorie di uccelli marini, benché catture accidentali siano segnalate anche nella pesca con reti da traino⁷ e ciancioli⁸.

2.1. Palangari

Secondo il CIEM sono almeno venti le specie di uccelli marini che interagiscono con la pesca con palangari nelle acque dell'UE. Tale fenomeno riguarda principalmente la pesca con palangari pelagici e demersali nel Mediterraneo e la pesca con palangari demersali nell'Atlantico nordorientale (Gran Sol), anche se il CIEM³ segnala catture accessorie di uccelli marini in quasi tutte le attività di pesca con palangari dell'UE. Quattro specie, le cui popolazioni registrano una frequenza di cattura da moderata a elevata nella pesca con palangari, versano in uno stato di conservazione particolarmente critico. La berta delle Baleari rientra tra le specie che l'Unione internazionale per la conservazione della natura (IUCN) ha classificato a grave rischio di estinzione allo stato selvatico. Altre tre specie, la berta grigia, la berta minore e il gabbiano corso, risultano potenzialmente minacciate, il che significa che la loro popolazione sta subendo un declino relativamente rapido su scala mondiale.

Altre cinque specie sono elencate nella direttiva Uccelli⁹ tra quelle che presentano uno stato di conservazione sfavorevole e richiedono "speciali misure di conservazione" per far fronte al declino osservato nelle popolazioni locali. Si tratta della berta maggiore e del gabbiano corallino nel Mediterraneo e del gabbiano tridattilo, dell'uria nera e della berta minore nell'Atlantico nordorientale¹⁰. Per tutte queste specie sono stati segnalati livelli significativi di catture accessorie^{2, 10}.

Diverse altre specie — il gabbiano reale nel Mediterraneo e il fulmaro artico, la berta dell'Atlantico e la sula bassana nell'Atlantico nordorientale — presentano tassi elevati di catture accidentali e secondo il CIEM l'ingente numero di esemplari catturati nella pesca con palangari costituisce di per sé motivo di preoccupazione, nonostante le popolazioni di tali specie si mantengano relativamente stabili^{2,3}.

⁴ Anderson O.R.J., Small C.J., Croxall J.P., Dunn E.K., Sullivan B.J. Yates O. and Black A. 2011. *Global seabird bycatch in longline fisheries. Endangered Species Research* Vol. 14:91-106.

⁵ Il palangaro è un attrezzo formato da una serie di lenze collegate, ancorate sul fondo o derivanti e dotate di numerosi ami innescati.

⁶ Le reti fisse sono reti per le quali l'operazione di cattura non richiede un movimento attivo. Sono costituite da una o più reti distinte provviste di lime da sughero, lime da piombo e corde di assemblaggio, e possono essere dotate di attrezzature di ancoraggio, galleggiamento e navigazione.

⁷ La rete da traino è un attrezzo che viene trainato attivamente da uno o più pescherecci ed è costituito da una rete avente corpo conico o piramidale chiuso sul fondo da un sacco.

⁸ Il cianciolo è un attrezzo da circuizione costituito da una rete munita sul fondo di un cavo di chiusura che passa attraverso una serie di anelli collegati alla lima da piombo e consente la chiusura della rete.

⁹ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

¹⁰ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/indez_en.htm

2.2. Reti fisse

Le reti fisse, che comprendono le reti da imbrocco, le reti da posta impiglianti e i tramagli, sono ampiamente utilizzate nelle acque dell'UE. La pesca con reti fisse ha generalmente carattere stagionale e può comportare interazioni con numerose specie di uccelli marini. Tuttavia il rischio di impigliarsi nelle reti è più elevato per le specie costiere, che cercano nutrimento sul fondo marino o si tuffano nelle acque superficiali per inseguire la preda nella colonna d'acqua. Numerosi fondali di pesca del Baltico e del mare del Nord sono importanti zone di alimentazione, riposo, muta e svernamento degli uccelli marini, che vi si rifugiano soltanto al di fuori del periodo di riproduzione (in inverno). Ciò significa che l'impatto delle catture accidentali sulle popolazioni di uccelli marini è funzione diretta della concomitanza tra le attività di pesca con reti fisse e la presenza di tali specie.

Le informazioni disponibili sulle catture accidentali di uccelli marini nelle reti fisse non sono sufficienti per poter valutare in modo esaustivo l'entità degli effetti sulle popolazioni di uccelli marini a livello dell'Unione. Uno studio recente¹¹ sulle catture accessorie di uccelli marini effettuate nella pesca con reti fisse praticata nel Mar Baltico e nel Mare del Nord (prevalentemente la parte orientale) ha permesso di stimare a 90 000-200 000 gli esemplari uccisi ogni anno nella regione (essenzialmente strolaghe, tuffetti, anatre marine, anatre tuffatrici, alcidi e cormorani). Molte delle specie a rischio sono rare nella regione e sono oggetto di tutela giuridica internazionale. L'edredone di Steller è classificato tra le specie vulnerabili dalla IUCN e nell'allegato 1 della direttiva Uccelli dell'UE, al pari della strolaga minore, della strolaga mezzana, dello svasso cornuto e della pesciaiola. Numerose altre specie sono elencate nella direttiva Uccelli e classificate da *BirdLife* tra le "specie di interesse europeo"¹⁰.

Oltre al Baltico e al Mare del Nord, esistono altre zone di pesca in cui la mortalità di uccelli marini provocata dall'impiego di reti fisse è fonte di preoccupazione. Nel nordovest della Spagna (sottozona CIEM IX) si registrano tassi elevati di mortalità per il marangone dal ciuffo e l'uria iberica³, mentre nel Mediterraneo i dati disponibili indicano che le reti fisse rappresentano una minaccia per le sottospecie del marangone dal ciuffo e per diverse specie di berta³.

2.3. Altri attrezzi

Per le reti da traino e i ciancioli esistono poche stime affidabili dei tassi di catture accessorie registrati nelle acque dell'UE. In uno studio si parla di circa 780 esemplari di sula bassana catturati nella pesca praticata con reti da traino pelagiche lungo la costa settentrionale e nordorientale della Scozia³; per questo stesso tipo di pesca esistono però diverse altre segnalazioni sporadiche di catture accessorie.

Esistono indizi sempre più chiari del fatto che i ciancioli possono essere causa di catture accessorie significative di specie quali la berta. Un sondaggio effettuato nel 2008-2009 nei porti portoghesi ha rivelato che, rispetto a tutti gli altri attrezzi (tra cui palangari e reti fisse), i ciancioli hanno totalizzato in questa regione la percentuale più elevata (45%) di catture di berta delle Baleari³.

¹¹ Žydelis, R., Bellebaum, J., Österblom, H., Vetemaa, M., Schirmeister, B., Stipniece, A., Dagys, M., van Eerden, M. and Garthe, S. 2009. *Bycatch in gillnet fisheries – An overlooked threat to waterbird populations. Biological Conservation*, 142: 1269-1281.

2.4. Catture accessorie nelle acque extraunionali

Nelle acque esterne palangari e reti da traino sono responsabili di un elevato numero di catture accidentali di uccelli marini, cosa che suscita notevole preoccupazione per gli effetti ecologici a lungo termine sulle popolazioni. Attualmente si stima che quasi la metà delle 61 specie che interagiscono con la pesca sia a rischio di estinzione. Tra queste, 17 specie di albatros in tutto il mondo, con una mortalità stimata a 100 000 esemplari ogni anno⁴. Altre sette specie di petrelli elencate nell'accordo ACAP (*Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels* — accordo per la conservazione di albatros e petrelli) sono esposte a minacce analoghe¹².

Un'eccezione degna di nota è rappresentata dall'Antartico, dove una valutazione globale del fenomeno effettuata annualmente dalla CCAMLR¹³ ha dimostrato che le misure adottate hanno permesso di ridurre di oltre il 99% le catture accessorie. Altre attività di pesca con palangari, nonostante alcuni miglioramenti e una riduzione significativa dei casi di pesca INN, continuano a registrare tassi non sostenibili di catture accessorie. Le raccomandazioni recentemente adottate dall'ICCAT¹⁴ e dalla IOTC¹⁵ per rafforzare le misure di mitigazione esistenti applicabili nella pesca con palangari rappresentano uno sviluppo positivo e devono essere estese ad altre organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP).

Nella pesca con reti da traino la mortalità di uccelli marini è oggetto di segnalazioni sempre più frequenti in entrambi gli emisferi. Ad esempio, per la flotta sudafricana dedicata alla pesca del nasello sono state registrate ogni anno, nel periodo 2004-2005, circa 18 000 catture accessorie di uccelli³. Non si dispone di dati sul livello delle catture accessorie di uccelli marini effettuate con altri attrezzi, quali i ciancioli, nelle acque esterne.

2.5. Misure di mitigazione

Esiste una serie di misure di mitigazione, che in alcuni casi si sono rivelate estremamente efficaci per ridurre le catture accessorie di uccelli marini e che possono essere suddivise tra misure destinate a uno specifico metodo di pesca e misure che possono essere invece applicate a molteplici attrezzi. Si tratta per lo più di misure intese a ridurre le catture accessorie nella pesca con palangari, classificabili in quattro categorie principali:

- (1) vietare la pesca in determinate zone e/o periodi in cui le interazioni con gli uccelli marini sono più probabili e intense (cale notturne, zone di divieto e fermi stagionali);
- (2) limitare l'accesso degli uccelli agli ami innescati (palangari zavorrati e calati lateralmente);
- (3) evitare che gli uccelli afferrino gli ami innescati (cavi provvisti di bandierine spaventapasseri e dispositivi acustici di dissuasione);
- (4) rendere gli ami innescati meno visibili ed attraenti (rigetti in mare di scarti di pesce ed esche artificiali).

¹² ACAP 2009. *Species Assessments*. Disponibile all'indirizzo www.acap.aq/acap-species.

¹³ Commissione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico.

¹⁴ Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidati dell'Atlantico.

¹⁵ Commissione per il tonno dell'Oceano Indiano.

Le ricerche¹⁶ hanno dimostrato che il ricorso a queste misure nella pesca con palangari comporta ulteriori vantaggi: consente infatti di ridurre i costi diretti dovuti alla perdita di esche consumate dagli uccelli marini, i danni da questi provocati alle catture di pesce e i danni diretti cagionati agli attrezzi da pesca. A questi si aggiungono benefici indiretti, in quanto si riducono le catture mancate (vale a dire le catture che sarebbero state effettuate se gli uccelli marini non si fossero impigliati negli ami innescati).

Meno numerose sono le misure di mitigazione testate nella pesca con reti fisse. Sono stati proposti e sperimentati due metodi per avvertire gli uccelli marini della presenza di reti fisse e quindi evitare collisioni¹⁷. Il primo consiste nell'aumentare la visibilità delle reti (segnalazioni visive), l'altro nell'attaccare ad esse dispositivi acustici di dissuasione (i cosiddetti "pingers"). È inoltre possibile ridurre il numero di collisioni con reti fisse calando le reti a una profondità superiore alla profondità di immersione degli uccelli marini. Nessuno di questi metodi è attualmente utilizzato su ampia scala.

L'uso di cavi dotati di bandierine (tradizionalmente utilizzati nella pesca con palangari), associato alla gestione dei rigetti degli scarti di pesce durante la cala e il recupero delle reti, si è dimostrato efficace per ridurre le interazioni e la mortalità degli uccelli marini nella pesca con reti da traino. Più difficile è ridurre il numero di uccelli marini che si impigliano in questo tipo di reti, ma nell'ambito della CCAMLR è stato dimostrato che semplici accorgimenti come la legatura delle reti consentono di eliminare quasi totalmente la mortalità causata da questo fenomeno¹⁸.

2.6. Il quadro politico

2.6.1. La PCP

Il piano d'azione dell'UE è conforme all'obiettivo generale della PCP¹⁹, che sottolinea la necessità di ridurre al minimo gli impatti delle attività di pesca sugli ecosistemi marini (compresi gli uccelli marini) e di attuare progressivamente una strategia di gestione della pesca basata sugli ecosistemi. La Commissione ha ribadito questo impegno nell'ambito della riforma della PCP²⁰, attualmente in corso, e si propone di raggiungere tale obiettivo grazie a una serie di elementi previsti dal pacchetto di riforma:

- un nuovo approccio regionalizzato alle misure tecniche che consenta di adeguare le misure di mitigazione ad attività di pesca specifiche. Occorrerà del tempo per definire tale approccio, che tuttavia dovrebbe essere adottato entro il 2016 e il cui contenuto finale dipenderà dall'esito della riforma. Nel frattempo, ove ciò sia opportuno e occorra agire con urgenza, potranno essere integrate nei piani di gestione pluriennali le misure di mitigazione già esistenti e collaudate;
- il nuovo programma pluriennale di raccolta dati dell'UE, la cui introduzione è prevista per il 2014. Si sta attualmente discutendo dell'opportunità di includervi il monitoraggio di

¹⁶ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/indez_en.htm

¹⁷ Melvin, E.F., Parrish, J.K. and Conquest, L.L. 1999. *Novel tools to reduce seabird bycatch in coastal gillnet fisheries*. Cons. Biol. 13: 1386-1397.

¹⁸ Sullivan, B. J., Clark, J. Reid, K, Reid E (2009). *Development of effective mitigation to reduce seabird mortality in the icefish (*Champscephalus gunnar*) trawl fishery in Subarea 48.3*. WG-IMAF-09-15. CCAMLR, Hobart, Australia

¹⁹ GU L 358 del 31.12.2002, pag. 59.

²⁰ COM(2011) 425.

altre componenti dell'ecosistema, tra cui gli uccelli marini. Tuttavia si attendono ancora i contributi degli esperti e una stima dei costi che comporterebbe tale estensione del quadro attuale di raccolta dei dati. In ogni caso, il problema delle catture accessorie di uccelli marini non può essere risolto senza la raccolta e la comunicazione sistematiche dei dati pertinenti;

- un sostegno finanziario per le nuove misure nell'ambito dell'attuale Fondo europeo per la pesca (FEP) e del nuovo Fondo europeo per gli Affari marittimi e la pesca (FEAMP)²¹. Il nuovo FEAMP, che dovrebbe entrare in funzione nel 2014, sosterrà lo sviluppo e l'applicazione di misure di mitigazione e progetti pilota nonché la sperimentazione di tecnologie alternative di monitoraggio quali la CCTV;
- l'impegno assunto dalla Commissione nella recente comunicazione sulla dimensione esterna della PCP²² a svolgere un ruolo più proattivo nell'ambito delle ORGP e ad adoperarsi per favorire una maggiore applicazione delle misure di conservazione e gestione.

2.6.2. *Normativa ambientale*

Il piano d'azione dell'UE è basato su alcune componenti dell'*acquis* unionale in materia di ambiente, in particolare le direttive Uccelli⁹ e Habitat²³ e la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (MSFD)²⁴. La piena attuazione di queste direttive rientra nell'azione promossa dall'UE per far fronte agli impegni assunti nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica²⁵, è rafforzata dall'impegno sottoscritto dai capi di Stato dell'Unione "di arrestare la perdita di biodiversità [nell'UE] entro il 2010" ed è ulteriormente ribadita nella strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020²⁶.

La principale misura istituita dalla direttiva Uccelli è un regime generale volto a tutelare tutte le specie di uccelli mediante una serie di divieti. Tra questi, di particolare rilievo per la pesca è il divieto di uccidere o catturare deliberatamente gli uccelli con qualsiasi metodo²⁷. Le direttive Uccelli e Habitat istituiscono inoltre la rete di zone protette Natura 2000, che raggruppa le zone di protezione speciale (ZPS) designate a norma della direttiva Uccelli e le zone speciali di conservazione (ZSC) designate a norma della direttiva Habitat. Dal febbraio 2011 sono state complessivamente istituite 936 ZPS in regioni marine, per una superficie di 122 000 km².

Scopo della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino è garantire la coerenza delle varie strategie e favorire l'integrazione delle problematiche ambientali in altre politiche, quali la PCP. Essa riconosce che la protezione degli uccelli marini costituisce un requisito che contribuirà al raggiungimento di un buono stato ecologico. La direttiva, la cui attuazione costituisce un obbligo giuridico in virtù del TFUE, prevede implicitamente l'adozione di misure specifiche per la protezione degli uccelli marini. Nel contesto di questa direttiva e del piano d'azione dell'UE, il problema delle catture accessorie di uccelli marini è trattato anche

²¹ COM(2011) 804.

²² COM(2011) 424.

²³ GU L 206 del 22.7.1992, pagg. 7-50.

²⁴ GU L 164 del 25.6.2008, pagg. 19-40.

²⁵ GU L 309 del 13.12.1993, pag. 1.

²⁶ COM(2011) 244.

²⁷ Alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-221/04, punto 71.

nel quadro delle convenzioni marittime regionali sull'ambiente marino, in particolare le convenzioni OSPAR²⁸, HELCOM²⁹ e la Convenzione di Barcellona³⁰.

2.6.2.1. Politica esterna

Nelle acque esterne un ruolo fondamentale per la conservazione e la gestione degli uccelli marini spetta alle ORGP, alle quali l'Accordo delle Nazioni Unite sugli stock ittici (UNFSA)³¹ ha espressamente conferito la responsabilità di ridurre al minimo le catture accessorie nelle zone di pesca da esse regolamentate. La maggior parte delle ORGP ha adottato misure di mitigazione volte a evitare la mortalità di uccelli marini nella pesca con palangari. In quanto parte contraente di numerose ORGP, l'UE è tenuta ad attuare tali misure.

L'Unione ha inoltre assunto una serie di impegni in materia di sviluppo sostenibile ed altri impegni più specificamente connessi alla gestione delle risorse marine comuni, in particolare delle specie a rischio di conservazione contemplate nel piano d'azione dell'UE. Tra questi figurano:

- la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)³²
- la Convenzione delle Nazioni Unite sulla biodiversità (CBD)³³
- la Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica (nota anche come CMS o convenzione di Bonn)³⁴.

Sotto l'egida della CMS è stato elaborato un accordo per la conservazione di albatros e petrelli (ACAP)³⁵, un trattato internazionale giuridicamente vincolante che intende ridurre le minacce cui sono esposti, in mare e a terra, albatros e petrelli al fine di conseguire e mantenere uno stato di conservazione soddisfacente di tali specie, per le quali le catture accessorie rappresentano con tutta probabilità la principale minaccia.

3. IL PIANO D'AZIONE DELL'UE

L'obiettivo del piano d'azione dell'UE è *ridurre al minimo e, se possibile, eliminare le catture accidentali di uccelli marini praticate da navi UE operanti nelle acque unionali o extraunionali e da navi di paesi terzi operanti nelle acque unionali. Tale azione è incentrata sugli esemplari appartenenti ad almeno 49 popolazioni di uccelli marini a rischio di conservazione. Per altre specie le cui popolazioni si mantengono stabili, ma che registrano tassi preoccupanti di catture accessorie, si punta in un primo tempo a ridurre e soltanto in seguito a eliminare le catture accessorie.*

Ulteriori obiettivi specifici sono:

²⁸ <http://www.ospar.org/>

²⁹ <http://www.helcom.fi/>

³⁰ <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001004>

³¹ <http://www.tuna-org.org/Documents/TRFMO2/19%20ANNEX%205.11%20ENG.pdf>

³² GU L 179 del 23.6.1998, pagg. 3-134.

³³ GU L 309 del 13.12.1993, pag. 1.

³⁴ <http://www.cms.int/about/intro.htm>

³⁵ <https://www.acap.aq/>

- (1) identificare e correggere le carenze e le incongruenze nelle attuali misure di gestione per le acque unionali ed extraunionali;
- (2) consolidare e raccogliere i dati essenziali per valutare la portata del fenomeno delle catture accessorie di uccelli marini e la minaccia che ne deriva, in particolare per le popolazioni di specie considerate a rischio di conservazione;
- (3) riportare le catture accessorie di uccelli marini a rischio di conservazione, mediante adeguate misure di mitigazione, a livelli atti a scongiurare la minaccia che tale fenomeno rappresenta per le popolazioni di tali specie;
- (4) affrontare le difficoltà derivanti dalla scarsa importanza attribuita dai pescatori al problema delle catture accessorie di uccelli marini e dalla mancanza di incentivi che li incoraggino ad adottare misure di mitigazione;
- (5) risolvere le difficoltà che ancora si incontrano nelle misure di mitigazione applicabili nella pesca con palangari e ovviare alla mancanza di misure efficaci per altri attrezzi da pesca, in particolare le reti fisse.

3.1. Campo di applicazione e struttura

Improntato a un approccio di gestione adattativo, il piano d'azione dell'UE raccomanda misure destinate alle zone e alle attività di pesca in cui sono state riscontrate catture accidentali di uccelli marini. Il quadro che esso istituisce consentirà di definire in modo chiaro ed esaustivo la portata del fenomeno delle catture accessorie accidentali di uccelli marini nelle zone e attività di pesca dell'Unione e di individuare le modalità per adottare misure di gestione e mitigazione atte ad affrontare il problema con un approccio coerente ed efficace.

Il piano d'azione si applica a tutte le navi dell'UE operanti nelle acque unionali e a tutte le navi battenti bandiera dell'UE operanti nelle acque esterne. Nelle acque unionali le azioni previste dal piano d'azione saranno supportate dall'attuazione rafforzata delle misure di gestione della pesca nelle zone di protezione speciale istituite a norma della direttiva Uccelli (articolo 4). Gli Stati membri saranno invitati ad adottare misure analoghe nell'ambito della rete di aree importanti per gli uccelli (*Important Bird Areas — IBA*)³⁶. L'uso comprovabile di attrezzi meno pericolosi per l'avifauna marina costituirà un prerequisito per ottenere possibilità di pesca nelle zone in cui gli uccelli marini rappresentino una caratteristica rilevante ai fini della designazione e in cui le catture accessorie di tali animali ne minaccino lo stato di conservazione.

Per garantire un approccio coerente, in materia di uccelli marini, tra la politica unionale interna ed esterna in materia di pesca, l'Unione incoraggerà i pertinenti organismi internazionali a dare impulso a tutte queste misure agevolandone l'adozione da parte dei pescatori, integrando il monitoraggio delle catture accessorie di uccelli marini nei programmi di osservazione (ove ciò non sia già stato fatto) e promuovendo le migliori pratiche presso le flotte di paesi terzi. Tale azione dovrà essere ovviamente coadiuvata dal consiglio consultivo regionale per la flotta oceanica (LDRAC).

³⁶ BirdLife International (2011). *Important Bird Areas factsheets*. <http://www.birdlife.org>

3.2. Definizione del problema

Una delle maggiori sfide poste dall'attuazione del piano d'azione consiste anzitutto nello stabilire in quali casi le catture accidentali di uccelli marini costituiscono un problema. Le fonti più affidabili per identificare i tipi di pesca in cui è urgente adottare misure sono i dati ricavati dagli elenchi della IUCN e dalle comunicazioni effettuate a norma della direttiva Uccelli. Si tratta tuttavia di dati limitati, che non consentono di effettuare valutazioni accurate e realistiche delle popolazioni di uccelli marini e dell'impatto che le catture accessorie esercitano su tali popolazioni. Risulta pertanto difficile definire chiari obiettivi di gestione nella maggior parte delle attività di pesca.

Il piano d'azione internazionale della FAO per gli uccelli marini¹ non dà una definizione generale del problema delle catture accessorie di tale specie, ma raccomanda di effettuare una valutazione sulla base dei seguenti elementi:

- (a) entità del fenomeno (tasso o numero di catture accessorie di uccelli marini);
- (b) specie oggetto di catture accidentali e relativo stato di conservazione;
- (c) concomitanza spaziale e temporale tra attività di pesca e presenza di uccelli marini; e
- (d) tendenze delle popolazioni di uccelli marini potenzialmente interessate dal fenomeno delle catture accessorie.

Ogni valutazione deve basarsi su tutti i dati disponibili, in particolare i dati sulle catture accessorie raccolti dagli osservatori in mare, i dati sull'avifauna marina e altre informazioni puntuali che possono costituire un primo indizio di un problema più generale. I programmi di osservazione rappresentano la migliore fonte di dati, ma non è realistico istituire programmi specifici sulle catture accessorie di uccelli marini nelle attività di pesca dell'UE, salvo forse per le attività di pesca in acque esterne in cui tali programmi hanno già carattere obbligatorio. È quindi necessario sviluppare nuovi approcci e i criteri necessari a formulare una definizione del problema. Nell'ambito del piano d'azione dell'UE, la Commissione inviterà l'organismo scientifico competente ad aggiornare le informazioni esistenti e ad esaminare i criteri e gli eventuali indicatori biologici (ad es. PBR³⁷ o PBUE³⁸) da utilizzare per definire un problema e stabilire obiettivi di gestione.

3.3. Ricerca, formazione, istruzione e sensibilizzazione

Nei suoi orientamenti tecnici sulle migliori pratiche³⁹ la FAO sottolinea che la ricerca costituisce una componente essenziale di qualsiasi piano d'azione, specie per l'elaborazione di misure di mitigazione. Essa deve promuovere l'innovazione attraverso la collaborazione del settore alieutico, degli esperti scientifici, delle ONG operanti in campo ambientale e di quanti gestiscono le risorse. Deve avere solide basi scientifiche e nel contempo riflettere sul modo più efficace per tradurre i risultati in misure di mitigazione.

³⁷ L'indice PBR (*Potential Biological Removal*) permette di quantificare il numero massimo di animali/uccelli, esclusi i casi di mortalità naturale, che possono essere prelevati da una popolazione consentendo allo stock di raggiungere o mantenere il proprio livello ottimale di popolazione sostenibile.

³⁸ L'indice BPUE (*Bycatch per Unit Effort*) rappresenta le catture accessorie di uccelli per unità di sforzo.

³⁹ FAO 2008. *Report of the Expert Consultation on Best Practice Technical Guidelines for IPOA/NPOA-Seabirds*. Bergen, Norvegia, 2-5 settembre 2008. pag. 46.

La FAO invita inoltre a predisporre programmi di istruzione e formazione volti a sensibilizzare i pescatori, le organizzazioni che li rappresentano e altri gruppi interessati riguardo alla necessità di affrontare il problema delle catture accessorie di uccelli marini. A livello dell'UE un ruolo fondamentale nello sviluppo di tali programmi spetta ai consigli consultivi regionali, mentre a livello internazionale l'UE sosterrà la creazione e il rafforzamento di programmi di formazione e sensibilizzazione destinati ai pescatori nelle zone particolarmente interessate dal fenomeno delle catture accessorie di uccelli marini. La ricerca e le misure di sensibilizzazione, istruzione e formazione formano parte integrante del piano d'azione dell'UE.

3.4. Interventi contemplati dal piano d'azione dell'UE

Nell'allegato I figurano gli interventi contemplati dal piano d'azione per i differenti obiettivi, i soggetti responsabili di ciascun intervento e il calendario previsto per la sua realizzazione.

3.5. Relazioni e valutazione

Il piano d'azione prevede che gli Stati membri presentino ogni due anni alla Commissione una relazione sul livello delle catture accessorie di uccelli marini osservate per ciascuna attività di pesca e ciascun tipo di attrezzo, sull'attuazione di eventuali misure di mitigazione e sull'efficacia delle medesime. La Commissione, in collaborazione con l'organismo scientifico competente, elaborerà un modello tipo di relazione per agevolare la trasmissione delle informazioni da parte degli Stati membri; tale modello potrà essere utilizzato anche per rendere i dati più facilmente accessibili al grande pubblico.

Sulla base di tali relazioni la Commissione, ricevuta la seconda relazione, procederà a una valutazione intermedia del piano d'azione. Quindi, sulla base delle informazioni ricevute, presenterà una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del piano d'azione.

L'organismo scientifico competente sarà invitato a partecipare alla valutazione. In particolare, al CIEM sarà chiesto di presentare stime della popolazione e delle catture accessorie per le specie in questione. I dati relativi alla popolazione saranno periodicamente riesaminati dal gruppo di lavoro del CIEM sull'ecologia degli uccelli marini. Si disporrà in questo modo di valori di riferimento che consentiranno di operare un raffronto tra le popolazioni e i tassi di catture accessorie e di valutare l'entità del problema per ciascuna specie di uccelli marini e attività o zona di pesca.

Il piano d'azione sarà sottoposto dalla Commissione a revisione e valutazione esaustive dopo la quarta relazione (otto anni) di attuazione e sarà aggiornato di conseguenza. Tale revisione sarà programmata in modo da coincidere con l'obbligo, previsto dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, di conseguire un buono stato ambientale per gli ecosistemi marini entro il 2020.

A norma dell'articolo 12 della direttiva Uccelli, gli Stati membri sono tenuti a presentare ogni tre anni una relazione sull'applicazione delle disposizioni nazionali adottate in virtù della direttiva. Se del caso, gli Stati membri potranno utilizzare i dati contenuti in tali relazioni (ad esempio le stime delle popolazioni di uccelli marini) per valutare l'efficacia del piano d'azione.

4. CONCLUSIONI

Il piano d'azione dell'UE si compone di numerosi elementi: interventi raccomandati, il rafforzamento delle disposizioni esistenti e l'inserimento di determinati elementi nei futuri regolamenti. Alcune di queste misure possono essere attuate a livello unionale, altre richiedono invece un'azione da parte degli Stati membri o il sostegno delle ORGP. Il piano comprende inoltre sia interventi che possono essere attuati immediatamente che interventi che comportano un impegno a più lungo termine sulla base dei dati e dei pareri scientifici disponibili. Il relativo calendario di attuazione dipenderà quindi dai contributi di tutte le parti interessate. La Commissione presenta al Consiglio e al Parlamento il presente piano d'azione e li invita ad approvarlo in tutte le sue parti.

Allegato I
Elenco degli interventi del piano d'azione

Obiettivo specifico n. 1		
<i>Identificare e correggere le carenze e le incongruenze nelle attuali misure di gestione per le acque unionali ed extraunionali.</i>		
Intervento	Parte responsabile	Calendario
Esaminare i criteri atti a stabilire l'esistenza di un problema di catture accessorie di uccelli marini.	COM, in collaborazione con gli organismi scientifici	1° trimestre 2013
Proseguire la designazione della rete delle ZPS, anche utilizzando le IBA per individuare ZPS potenziali.	SM, COM	Continuo
Proseguire l'elaborazione e l'attuazione di misure di gestione della pesca per la tutela degli uccelli marini nelle ZPS designate a norma della direttiva Uccelli, in altre zone marine protette (comprese quelle stabilite nei paesi e territori d'oltremare) e nelle IBA. Se necessario, estendere tali misure ad altri mari.	SM, COM	Continuo
Riesaminare le attuali misure di monitoraggio e mitigazione per la tutela degli uccelli marini nell'ambito delle ORGP e valutare i livelli di conformità alle misure vigenti.	SM, COM, ORGP, LDRAC	Continuo
Incoraggiare le ORGP, sia direttamente che tramite la FAO, a elaborare i propri piani d'azione nazionali/regionali in conformità degli orientamenti tecnici sulle migliori pratiche della FAO.	COM, ORGP	Continuo
Garantire, nella misura del possibile, che le misure di mitigazione applicate dalle navi dell'UE operanti nelle acque esterne siano utilizzate anche dalle navi battenti bandiera di paesi terzi possedute o controllate da proprietari e operatori stabiliti negli Stati membri.	COM, SM, ORGP, LDRAC	Continuo
Proporre che negli accordi con gli Stati costieri siano inserite una o più raccomandazioni specifiche che prevedano che le navi di paesi terzi operanti nelle acque dell'UE adottino misure di mitigazione e riferiscano in merito alle catture accessorie di uccelli marini.	COM	Entro fine 2013
Obiettivo specifico n. 2		
<i>Raccogliere i dati essenziali per stabilire l'entità delle catture accessorie di uccelli marini, in particolare nelle attività/zone di pesca nelle acque unionali ed extraunionali in cui le informazioni risultano limitate, episodiche e/o non disponibili.</i>		
Intervento	Parte responsabile	Calendario
Riesaminare i dati disponibili sulle catture accessorie, convalidare le fonti di informazione e individuare le attività o le zone di pesca in cui sono necessarie adeguate azioni di follow-up e indagini più circostanziate.	SM, COM in collaborazione con gli organismi scientifici	Entro fine 2013

Adottare un approccio precauzionale quando le informazioni sulle catture accessorie di uccelli marini sono carenti o poco affidabili e effettuare un monitoraggio più ampio delle attività di pesca che rientrano in questa categoria (a breve termine il programma di osservazione dovrebbe vertere almeno sul 10% delle attività di pesca).	SM	In base alla valutazione iniziale
Garantire che gli osservatori che di norma svolgono la loro attività su navi operanti nelle acque esterne registrino correttamente le catture accessorie di uccelli marini.	SM, ORGP	Continuo
Garantire che i dati raccolti dagli osservatori siano regolarmente trasmessi al segretariato della competente ORGP e alla Commissione al fine di agevolare l'analisi dei dati del programma di osservazione.	SM, ORGP, COM	Continuo
Stabilire un modello tipo di relazione per la registrazione delle catture accessorie di uccelli marini su base volontaria e mantenere un database delle catture accessorie di uccelli marini nelle attività di pesca dell'UE alimentato con i dati trasmessi dagli Stati membri.	COM in collaborazione con il CIEM	Fine 2012
Considerare la possibilità di incorporare il monitoraggio degli uccelli marini nel nuovo quadro di raccolta dati.	COM	Inizio 2014
Obiettivo specifico n. 3		
Attuazione di misure di mitigazione ove i dati indichino la presenza di catture accessorie di uccelli marini.		
Intervento	Parte responsabile	Calendario
<p>Attuare misure di mitigazione di provata efficacia nella pesca con palangari nel Gran Sol, nel Mediterraneo e nelle acque extraunionali (ove tali misure non siano già obbligatorie). In tali attività di pesca dovranno essere applicate almeno due delle seguenti misure di mitigazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cala notturna con illuminazione minima del ponte - dispositivi per spaventare gli uccelli marini (pali tori - <i>tori poles</i>) - palangari zavorrati <p>Le misure di mitigazione devono essere conformi alle norme tecniche minime contenute negli orientamenti di <i>BirdLife</i> e dell'accordo ACAP⁴⁰.</p>	COM, SM, ORGP	Entro fine 2013
Promuovere, ove opportuno, l'adozione di misure di mitigazione a livello internazionale (se tali misure non sono già applicabili).	COM	Continuo
Valutare e attuare le misure di mitigazione applicabili nella pesca con reti fisse nel Baltico, nella parte orientale del Mare del Nord e nelle acque occidentali, dove le catture accidentali di uccelli marini sono ben documentate.	SM	Entro fine 2013

⁴⁰

<http://www.rspb.org.uk/ourwork/policy/marine/international/advocacy/mitigationfactsheets.aspx>

Raccomandare che a bordo di tutte le navi gli scarti/i rigetti siano gestiti in conformità degli orientamenti sulle migliori pratiche ⁴¹ .	SM	Entro fine 2013
Sulla base di una revisione delle ORGP, proporre ulteriori misure di mitigazione e un monitoraggio rafforzato nell'ambito delle ORGP.	COM, SM, ORGP, LDRAC	Continuo
Proporre pertinenti misure di mitigazione da inserire nel regolamento sulle misure tecniche in corso di elaborazione nell'ambito della riforma della PCP e provvedere affinché vengano introdotte misure specifiche nei piani pluriennali, in via prioritaria ove ciò sia opportuno e occorra agire con urgenza.	COM	A partire dal 2016, dopo l'adozione di un nuovo regolamento sulle misure tecniche e l'elaborazione di piani pluriennali
Incoraggiare gli Stati membri a recepire il piano d'azione dell'UE nella legislazione nazionale.	COM, SM	Entro fine 2013
Fornire risorse sufficienti, in particolare un sostegno finanziario da parte del FEP e del nuovo FEAMP, per l'elaborazione, la sperimentazione e l'attuazione di misure di mitigazione.	SM	Azione immediata per il FEP. Entro fine 2014 per il FEAMP.
Obiettivo specifico n. 4		
<i>Offrire ai pescatori azioni di sensibilizzazione e formazione sull'uso delle misure di mitigazione e sui vantaggi che ne derivano, nonché su come identificare correttamente gli uccelli marini ai fini della comunicazione.</i>		
Intervento	Parte responsabile	Calendario
Organizzare uno o più seminari per informare le parti interessate in merito al piano d'azione dell'UE.	COM	1° trimestre 2013
Promuovere l'adozione di misure di mitigazione volte a ridurre le catture accessorie di uccelli marini e prestare assistenza per lo sviluppo di programmi di formazione rivolti ai pescatori e agli osservatori della pesca, la preparazione e la distribuzione di guide per l'identificazione degli uccelli marini e di altro materiale.	SM, ONG, CCR	Continuo
Fornire risorse sufficienti, in particolare un sostegno finanziario da parte del FEP e del nuovo FEAMP, per l'attuazione di azioni di formazione e sensibilizzazione.	SM	Continuo
Continuare a proporre azioni di formazione, istruzione e sensibilizzazione alle navi operanti nelle acque esterne.	ONG, ORGP	Continuo
Estendere le azioni di sensibilizzazione ad altre parti interessate e al grande pubblico.	COM, ONG	Continuo
Obiettivo specifico n. 5		
<i>Promuovere la ricerca di misure di mitigazione pratiche ed efficaci per tutti gli attrezzi da pesca che hanno un impatto sugli uccelli marini.</i>		
Intervento	Parte responsabile	Calendario

⁴¹

http://www.birdlife.org/seabirds/downloads/FS_13_Trawl_fisheries_warp_strike_final.pdf

<p>Promuovere la ricerca nell'ambito dei programmi di finanziamento dell'UE (quali il 7° PQ, LIFE) per l'elaborazione di misure di mitigazione pratiche ed efficaci, la valutazione dell'efficacia di tali misure e la valutazione e il miglioramento delle tecnologie e pratiche già esistenti. L'accento sarà posto sull'elaborazione a breve termine di misure di mitigazione per la pesca con reti fisse.</p>	<p>COM, SM, CCR, ONG</p>	<p>Continuo</p>
<p>Proseguire la ricerca per la messa a punto di attrezzi alternativi in grado di eliminare gli impatti negativi della pesca sulle ZPS, in modo da facilitare l'accesso alle possibilità di pesca.</p>	<p>SM, CCR, ONG</p>	<p>Continuo</p>
<p>Se il monitoraggio delle catture accessorie di uccelli marini fa parte del programma pluriennale di raccolta dati dell'UE 2014-2020, valutare in che modo le nuove tecnologie di monitoraggio elettronico possono essere utilizzate per il controllo delle catture accessorie di uccelli marini e, se del caso, garantirne l'applicazione.</p>	<p>SM, CCR, ONG</p>	<p>2014</p>
<p>Fornire risorse sufficienti, in particolare un sostegno finanziario da parte del FEP e del nuovo FEAMP, per facilitare l'adozione e la sperimentazione di misure di mitigazione, nonché un monitoraggio supplementare delle attività di pesca in cui si suppone che esista un problema di catture accessorie.</p>	<p>SM</p>	<p>Azione immediata per il FEP. Entro fine 2014 per il FEAMP.</p>

Allegato II
Nomi latini delle specie di uccelli marini menzionate

Berta delle Baleari	<i>Puffinus mauretanicus</i>
Berta grigia	<i>Puffinus griseus</i>
Berta minore	<i>Puffinus yelkouan</i>
Gabbiano corso	<i>Larus audouinii</i>
Berta maggiore	<i>Calonectris diomedea</i>
Gabbiano corallino	<i>Larus melanocephalus</i>
Gabbiano tridattilo	<i>Rissa tridactyla</i>
Uria nera	<i>Cepphus grylle</i>
Berta minore	<i>Puffinus puffinus</i>
Gabbiano reale	<i>Larus michahellis</i>
Fulmaro artico	<i>Fulmarus glacialis</i>
Berta dell'Atlantico	<i>Puffinus gravis</i>
Sula bassana	<i>Morus bassanus</i>
Strolaghe	<i>Gaviidae spp.</i>
Tuffetti	<i>Podicipedidae spp.</i>
Anatre marine	<i>Merginae spp.</i>
Anatre tuffatrici	<i>Aythinae spp.</i>
Alcidi	<i>Alcidae spp.</i>
Cormorani	<i>Phalacrocoracidae spp.</i>
Edredone di Steller	<i>Polysticta stelleri</i>
Strolaga minore	<i>Gavia stellata</i>
Strolaga mezzana	<i>Gavia arctica</i>
Svasso cornuto	<i>Podiceps auritus</i>
Pesciaiola	<i>Mergellus albellus</i>
Uria iberica	<i>Uria aalge ibericus</i>
Marangone dal ciuffo	<i>Phalacrocorax aristotelis</i>
Albatros	<i>Diomedeidae spp.</i>
Petrelli e ossifraghe	<i>Procellaria e Macronectes spp.</i>