COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 25.6.2020
COM(2020) 259 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Sull'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (direttiva 2008/56/CE)

{SWD(2020) 60 final} - {SWD(2020) 61 final} - {SWD(2020) 62 final}

Relazione sull'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino

1. INTRODUZIONE

Gli oceani rappresentano complessivamente il 71 % della superficie della Terra e, grazie al loro volume, il 99 % dello suo spazio abitabile. I loro habitat favoriscono una ricca (benché spesso sconosciuta) biodiversità marina[1] e ospitano le più grandi creature conosciute. Gli oceani, inoltre, sostengono una serie di servizi essenziali per le persone che vanno dall'approvvigionamento alimentare, alla regolazione del clima e alle attività ricreative. Da organismi marini proviene oltre la metà dell'ossigeno che respiriamo; le acque marine assorbono un quarto delle emissioni annue di CO_2 rilasciate nell'atmosfera a causa di attività umane; e, infine, l'oceano è il più grande serbatoio di carbonio assorbito attivamente sulla Terra (50 volte più grande dell'atmosfera). Pertanto, proteggere l'ambiente marino è fondamentale, non solo per la conservazione della biodiversità ma anche per il benessere degli esseri umani e del pianeta. Ed è fondamentale anche per l'economia: per fare un esempio, l'economia blu dell'UE - fondata su settori che dipendono direttamente o indirettamente dalla salute dei nostri mari, oceani e coste - ha generato nel 2017 un fatturato di 658 miliardi di EUR[2].

Tuttavia, l'ambiente marino e i suoi ecosistemi sono ancora soggetti a molteplici pressioni ed impatti derivanti da attività umane, che comprendono la pesca, la perturbazione del fondo marino, l'inquinamento e il riscaldamento globale. Per fornire una risposta al problema, l'UE ha concepito la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino[3] ("direttiva quadro"), una politica olistica che intende proteggere l'ambiente dei mari d'Europa pur consentendo contemporaneamente l'uso sostenibile dei beni e dei servizi marini.

L'UE sta avviando il Green Deal europeo[4], un'ambiziosa strategia che si prefigge di proteggere e ripristinare la biodiversità e fare dell'Europa il primo continente al mondo climaticamente neutro. Cambiamenti climatici, biodiversità, salute e sicurezza alimentare vanno di pari passo. Ecco perché la conservazione di tutto l'ambiente naturale europeo,

[1] Ad esempio, il Census of Marine Life (Censimento delle popolazioni marine, http://www.coml.org/) ha rilevato che un litro di acque oceaniche può contenere 38 000 tipi di batteri microbici.

[2] Relazione EU Blue Economy Report del 2019 (https://dx.doi.org/10.2771/21854).

[3] 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 (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) (GU L 164 del 25.6.2008, pag. 19).

[4] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Il Green Deal europeo [COM(2019) 640 final].

oceani e mari compresi, è una componente cruciale del Green Deal. Il successo della direttiva quadro è quindi fondamentale per permettere all'UE di raggiungere i suoi obiettivi generali, tra i quali arrestare la perdita di biodiversità marina e progredire verso una società ad inquinamento zero.

Con il presente documento la Commissione adempie all'obbligo giuridico[5] di pubblicare una relazione sull'attuazione della direttiva, basandosi sulle relazioni[6] dalla stessa pubblicate nel corso del primo ciclo di attuazione.

La direttiva quadro è in vigore dal 2008, obbliga gli Stati membri a definire strategie nazionali per l'ambiente marino volte a conseguire, o mantenere laddove già esistente, un "buono stato ecologico" entro il 2020. Il percorso attuativo della direttiva prevede un ciclo di sei anni articolato in tre fasi principali.

(1) Nel 2012 e nel 2018 gli Stati membri dovevano trasmettere relazioni in merito allo stato delle loro acque marine e definire traguardi intesi a conseguire un buono stato ecologico sulla base degli 11 "descrittori" (obiettivi) stabiliti dalla direttiva quadro, che riguardano la salute degli ecosistemi e le pressioni e gli impatti umani sugli stessi esercitati[7].

(2) Nel 2014 gli Stati membri dovevano elaborare programmi di monitoraggio per la raccolta di dati che consentissero di valutare i progressi realizzati nel conseguimento di un buono stato ecologico e nel raggiungimento dei traguardi.

(3) Nel 2016 gli Stati membri dovevano istituire programmi di misure che li aiutassero a conseguire i loro obiettivi e nel 2018 dovevano riferire in merito ai progressi compiuti nell'attuazione dei programmi.

[5] Articolo 20, paragrafi 1 e 3, della direttiva quadro.

[6] Relazione (2014) della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla prima fase di attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE) - Valutazione e orientamenti della Commissione europea [COM(2014) 97 final], accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2014) 49.

Relazione (2017) della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Valutazione dei programmi di monitoraggio condotti dagli Stati membri a norma della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino [COM(2017) 3 final], accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2017) 1.

Relazione (2018) della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Valutazione dei programmi di misure condotti dagli Stati membri a norma della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, COM(2018) 562 final, accompagnata dai documenti di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2018) 393 e SWD(2019) 510.

Si aggiungono alle suddette, le relazioni tecniche per Stato membro e per regione, pubblicate all'indirizzo: https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm.

[7] La biodiversità (D1), la struttura della rete trofica (D4) e l'integrità del fondo marino (D6) sono mantenute, mentre gli impatti dovuti a specie non indigene (D2), pesca (D3), eccesso di nutrienti (D5), modifiche delle condizioni idrografiche (D7), contaminanti presenti nell'ambiente (D8), nei pesci e nei frutti di mare (D9), rifiuti marini (D10) e fonti sonore sottomarine (D11) non incidono negativamente sugli ecosistemi marini.

*"**Buono stato ecologico**": stato ecologico delle acque marine tale per cui queste preservano la diversità ecologica e la vitalità di mari ed oceani che siano puliti, sani e produttivi nelle proprie condizioni intrinseche e l'utilizzo dell'ambiente marino resta ad un livello sostenibile, salvaguardando in tal modo il potenziale per gli usi e le attività delle generazioni presenti e future […]. Il buono stato ecologico è determinato a livello di regione o sottoregione marina […] in base* [agli 11] *descrittori qualitativi di cui all'allegato I* (estratto dell'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva quadro).

Nelle proprie relazioni periodiche e negli allegati che le accompagnano (cfr. nota 6) la Commissione ha valutato ciascuna fase delle strategie nazionali, individuando le carenze attuative e fornendo orientamenti ai singoli Stati membri. Il secondo ciclo di attuazione è iniziato ufficialmente nell'ottobre 2018, ma accusa forti ritardi nella trasmissione delle relazioni[8].

La presente relazione esamina l'attuazione della direttiva quadro nel suo primo ciclo attuativo[9] ed è accompagnata da tre documenti di lavoro dei servizi della Commissione[10]. Un riesame più approfondito della direttiva, in conformità al programma "legiferare meglio", sarà condotto il prima possibile e comunque entro il 2023[11]. La presente relazione si basa sulle informazioni presentate ai sensi della direttiva quadro dagli Stati membri, dalla Commissione, da osservatori ed esperti esterni e si concentra sulle principali indicazioni strategiche e sugli insegnamenti più significativi tratti dal primo ciclo di attuazione.

2. ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA QUADRO: PRINCIPALI RISULTATI

2.1. La visione olistica

L'approccio ecosistemico[12] intende assicurare che le pressioni cumulative delle attività umane non superino livelli tali da compromettere la capacità degli ecosistemi di rimanere sani, puliti e produttivi. Grazie alla direttiva quadro, l'approccio ecosistemico è diventato

[8] Al 15 ottobre 2019, un anno dopo il termine stabilito, solo 10 paesi avevano presentato le rispettive relazioni in formato elettronico (Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Spagna, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Finlandia e Svezia) e solo 4 in formato testuale (Grecia, Francia, Italia e Romania). Nove Stati membri non avevano presentato alcuna relazione.

[9] Conformemente all'articolo 20, paragrafi 1 e 3. È da interpretare come "relazione sull'attuazione" ciò che in un atto giuridico precedente al programma "legiferare meglio" è definito "relazione di valutazione".

[10] Il documento SWD(2020) 60 presenta le tappe più importanti e un bilancio dell'attuazione della direttiva quadro; il documento SWD(2020) 61 sintetizza le conoscenze sullo stato delle acque marine dell'UE con riferimento agli 11 "descrittori" della direttiva quadro; infine, il documento SWD(2020) 62 spiega i concetti principali e fornisce orientamenti per la valutazione e la determinazione integrate del buono stato ecologico.

[11] Come previsto dall'articolo 23.

[12] Definito nel riquadro sulla base della decisione della quinta Conferenza delle parti della Convenzione sulla diversità biologica (CBD COP5) (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) e di un ampio consenso scientifico (https://www.compassscicomm.org/ebm-consensus-statement-download).

un principio giuridicamente vincolante e operativo per la gestione dell'intero ambiente marino dell'UE[13].

"Approccio ecosistemico": una strategia che promuove la conservazione e un uso sostenibile ed equo del suolo, dell'acqua e delle risorse viventi attraverso una gestione integrata degli stessi. L'obiettivo della gestione ecosistemica è di mantenere un ecosistema in una condizione sana, produttiva e resiliente affinché possa fornire agli esseri umani i beni e i servizi che desiderano e di cui hanno bisogno. A differenza degli approcci attuali, solitamente mirati a una singola specie, attività, settore o problema, la gestione ecosistemica considera gli impatti cumulativi di diversi settori.

La direttiva quadro figura tra i quadri giuridici internazionali più ambiziosi in materia di protezione dell'ambiente marino: in virtù di questa direttiva, 23 Stati costieri[14] e cinque Stati senza sbocco al mare, in coordinamento con paesi terzi, allineano gli sforzi per applicare una gestione ecosistemica e conseguire un buono stato ambientale in quattro regioni marittime, che rappresentano una superficie marina di 5 720 000km2, ossia un'area di un quarto più grande del territorio terrestre dell'UE. Con un programma di ampio respiro che spazia dalle coste alle profondità marine, la direttiva protegge l'intera gamma della biodiversità marina, dalle alghe unicellulari ai grandi cetacei, analizzando tutti gli aspetti ambientali, dalle funzioni degli ecosistemi alle proprietà chimiche, e valutando gli effetti di tutte le attività umane, dal turismo alla pesca commerciale a strascico.

Per realizzare una visione olistica di questo tipo e consentire la valutazione della sostenibilità, occorre avere conoscenza e tenere conto, nelle decisioni di gestione, delle proprietà degli ecosistemi e delle pressioni umane (comprese quelle da fonti terrestri o atmosferiche). Pertanto, la direttiva quadro dispone che la pianificazione integrata (le strategie per l'ambiente marino) sia elaborata sulla base di 11 descrittori e di una serie di criteri e parametri[15] che ciascuno Stato membro è tenuto a valutare.

2.2. Esplorare l'ignoto

All'epoca in cui è stata adottata la direttiva quadro, era evidente che l'UE avrebbe dovuto attuare a) una gestione olistica ed ecosistemica dell'ambiente marino e b) una transizione dalla tutela di un numero limitato di specie e habitat prioritari alla protezione dell'intero ecosistema marino. Tuttavia, per alcuni temi ed alcune regioni, i dati e le conoscenze sull'ambiente marino erano (e permangono) limitati[16]. Per tale motivo, la direttiva quadro

[13] Dopo l'adozione della direttiva quadro, il Consiglio "Affari generali" ha dichiarato che gli strumenti politici trasversali sono fondamentali per favorire lo sviluppo economico sostenibile, il monitoraggio dell'ambiente, la sicurezza e la protezione e l'osservanza delle norme negli oceani, nei mari e nelle regioni costiere d'Europa. Il Consiglio ha riconosciuto che la direttiva, con il relativo approccio ecosistemico alla gestione delle attività umane, è la base su cui sviluppare con maggior successo e in maniera sostenibile tutte le attività marittime (2973ª sessione del Consiglio "Affari generali", Bruxelles, 16 novembre 2009).

[14] Poiché la presente relazione riguarda il periodo 2008-2019, il Regno Unito è stato conteggiato per tale periodo come Stato membro dell'UE.

[15] Stabiliti nella decisione (UE) 2017/848 della Commissione, del 17 maggio 2017, che definisce i criteri e le norme metodologiche relativi al buono stato ecologico delle acque marine nonché le specifiche e i metodi standardizzati di monitoraggio e valutazione, e che abroga la decisione 2010/477/UE (GU L 125 del 18.5.2017, pag. 43)

[16] Il Comitato economico e sociale europeo ha indicato come prioritari lo sviluppo, l'integrazione e il coordinamento della ricerca marina e marittima europea. Parere del Comitato economico e sociale

ha costruito un quadro giuridico armonizzato per assicurare miglioramenti continui nella raccolta dei dati. In particolare, la direttiva ha promosso l'elaborazione di programmi approfonditi di monitoraggio dell'ambiente marino nell'ambito delle strategie nazionali a quest'ultimo dedicate. Tali programmi di monitoraggio dovrebbero misurare lo stato dell'ambiente marino, il raggiungimento dei traguardi ambientali e l'efficacia delle misure [SWD(2020) 60].

La direttiva quadro ha dato origine ad iniziative di ricerca applicata che hanno permesso di informare esperti, amministratori e responsabili politici[17]. Alcuni esempi attengono alla valutazione dei rifiuti marini e del rumore sottomarino, due temi di cui si aveva scarsissima conoscenza prima della direttiva quadro. Sulla scorta delle attività di monitoraggio dei rifiuti marini e delle conoscenze generate in materia nell'ambito della direttiva quadro, l'UE ha adottato una nuova normativa volta alla riduzione della plastica monouso e degli attrezzi da pesca smarriti, che rappresentano circa il 70 % della totalità dei rifiuti dispersi sulle spiagge. La direttiva quadro è stata di stimolo alla realizzazione di indagini di monitoraggio del rumore sottomarino e all'istituzione di una serie di registri dedicati al rumore sottomarino a carattere impulsivo. Infine, l'analisi dell'integrità del fondo marino e l'analisi di intere reti trofiche costituiscono approcci innovativi in gran parte basati sui requisiti della direttiva quadro.

Le valutazioni, le reti di monitoraggio e i programmi di misure previsti dalla direttiva quadro indirizzano gli sforzi non solo verso nuovi campi di ricerca, ma anche verso il miglioramento della gestione e della coerenza delle politiche. Molte delle normative esistenti sono già valide e pertinenti per la direttiva; tra queste, a livello di Unione, si annoverano la direttiva quadro sulle acque[18], le direttive Uccelli e Habitat[19] e la politica comune della pesca[20]. Uno dei principali risultati conseguiti nell'attuazione delle singole fasi della direttiva quadro è stata l'individuazione delle lacune conoscitive. Ciò ha aiutato gli Stati membri, le istituzioni dell'UE e le parti interessate a evidenziare le principali esigenze in materia di gestione e di ricerca. La direttiva ha notevolmente migliorato le conoscenze riguardo allo stato delle acque marine dell'Unione [SWD(2020) 61], anche se l'integrazione e l'armonizzazione di tali conoscenze a livello dell'UE rimane una sfida.

---

europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Una strategia europea per la ricerca marina e marittima: Uno Spazio europeo della ricerca coerente per promuovere l'uso sostenibile degli oceani e dei mari COM(2008) 534 def. (GU C 306 del 16.12.2009, pag. 46).

[17] Cfr. ad esempio "LIFE and the marine environment" (https://doi.org/10.2779/942085), i progetti finanziati dai programmi quadro per la ricerca e l'innovazione dell'UE, come https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, i programmi DEVOTES e STAGE (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) o l'elenco dei progetti di cui al documento SWD(2020) 60.

[18] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1).

[19] Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7) e 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).

[20] 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).

2.3. Sforzi congiunti

La direttiva quadro richiede un contributo inedito e coordinato da parte degli Stati membri. Per facilitare il lavoro, gli Stati membri e la Commissione (insieme alle convenzioni marittime regionali e ad altre parti interessate) hanno istituito un programma informale di coordinamento, la strategia comune di attuazione. Ad essa prendono parte almeno 280 esperti degli Stati membri, fino a 70 partecipanti delle istituzioni dell'UE e oltre 100 osservatori o soggetti interessati registrati. La strategia comune di attuazione è governata dai direttori responsabili delle risorse marine (Marine Directors) dell'UE e organizzata dal gruppo di coordinamento della strategia per l'ambiente marino (Marine Strategy Coordination Group)[21]. Tre gruppi di lavoro si occupano delle questioni generali: buono stato ecologico; programmi di misure e analisi degli aspetti socio-economici; nonché scambio di dati, di informazioni e conoscenze. Quattro sottogruppi tecnici si occupano di aspetti emergenti di particolare interesse: rumore sottomarino, rifiuti marini, integrità del fondo marino e dati marini. Tutti i gruppi elaborano ed eventualmente concordano (solitamente per consenso) approcci comuni per l'attuazione della direttiva. Ad oggi sono stati adottati 15 documenti di orientamento[22]. Il numero di incontri (in media 18 riunioni l'anno sulla strategia comune di attuazione), la crescente specializzazione e la necessità di un coordinamento per evitare i silos tematici costituiscono sfide rilevanti per il processo di attuazione.

La strategia comune di attuazione è molto utile per la messa in atto della direttiva, in quanto rende il processo più efficiente; le strutture della strategia sono considerate piattaforme preziose per lo scambio di informazioni e per rafforzare la fiducia verso il processo decisionale[23]. La maggioranza dei membri della strategia comune di attuazione ritiene che la struttura e il programma di lavoro della strategia siano idonei allo scopo, mentre esisterebbero margini per operare una maggiore razionalizzazione/semplificazione delle procedure esistenti che permetterebbe di dedicare più tempo alla discussione delle valutazioni della Commissione e di collegare meglio la direttiva quadro con altre direttive, in particolare ai fini della presentazione delle relazioni[24].

2.4. Coinvolgimento del pubblico e alfabetizzazione oceanica[25]

L'accesso all'informazione ambientale, la partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale e l'accesso alla giustizia sono principi generali promossi a livello internazionale nell'ambito degli impegni di carattere ambientale[26]. La

[21] Commission Expert Group on Strategic Coordination for the Marine Strategy Framework Directive (2008/56/EC) (E02550).

[22] Disponibili all'indirizzo: https://circabc.europa.eu/w/browse/1dfbd5c7-5177-4828-9d60-ca1340879afc.

[23] Conclusioni del Marine Strategy Coordination Group elaborate da Cavallo et al., 2017 (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

[24] Risultati di un questionario inviato, nell'aprile 2019, a tutti i membri dei vari gruppi operanti nell'ambito della strategia comune di attuazione ai fini di un riesame critico delle funzioni e del programma di lavoro della strategia.

[25] L'alfabetizzazione oceanica è la comprensione dell'oceano e del rapporto che l'umanità intrattiene con quest'ultimo.

[26] Nello specifico, dalla Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sottoscritta sotto l'egida della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, adottata nel 1998.

direttiva quadro contiene alcuni requisiti espliciti[27] volti a favorire il rispetto di tali impegni. La direttiva quadro ha definito un meccanismo trasparente per progettare e attuare le strategie nazionali per l'ambiente marino e per seguire il processo a livello europeo (ad esempio, è possibile seguire l'attuazione attraverso piattaforme aperte per la condivisione delle informazioni[28]). Gli Stati membri sono espressamente tenuti a promuovere il coinvolgimento attivo di tutte le parti interessate. Inoltre, ogni fase attuativa prevede un processo di consultazione del pubblico organizzato da ciascuno dei 23 Stati membri costieri [SWD(2020) 60]. Molti dei programmi di misure elaborati ai sensi della direttiva quadro contemplano a loro volta delle campagne di sensibilizzazione.

La direttiva quadro è stata determinante per richiamare l'attenzione sulla salute degli ecosistemi marini, ad esempio per percepire quanto sia grave l'effetto provocato sul mare dall'inquinamento terrestre, compresa la plastica. Il processo di consultazione del pubblico ha coinvolto la società civile e le parti interessate di tutta Europa nella messa a punto delle strategie nazionali per l'ambiente marino. Queste attività di consultazione e di coinvolgimento, insieme al flusso dei dati generati, continueranno a contribuire in misura significativa all'alfabetizzazione oceanica del pubblico europeo e ad aumentare il livello di consapevolezza in merito all'influsso dell'oceano sulle vite umane e alle conseguenze delle attività umane, e del comportamento degli individui, sugli ecosistemi marini.

2.5. Cooperazione regionale

Alcune pressioni e alcuni ecosistemi sono estremamente difficili da gestire a livello dei singoli Stati membri a causa della loro natura transfrontaliera[29]. La direttiva quadro elenca le regioni e le sottoregioni su cui si articola l'attuazione della direttiva, impone il coordinamento regionale tra gli Stati membri e incoraggia la cooperazione con paesi terzi[30]. La direttiva afferma che le convenzioni marittime regionali[31] possono costituire il veicolo di tale cooperazione. In generale, nell'ultimo decennio, le convenzioni marittime regionali i) sono divenute, nella maggior parte dei casi, buone piattaforme per l'attuazione della direttiva quadro nella misura in cui le parti contraenti hanno lavorato assieme e condiviso approcci, in stretta collaborazione con la strategia comune di

[27] Articolo 19 e allegato VI, punto 8, della direttiva quadro.

[28] Ad es. CIRCABC (https://circabc.europa.eu/w/browse/326ae5ac-0419-4167-83ca-e3c210534a69) e WISE Marine (https://water.europa.eu/marine).

[29] Il Consiglio "Affari generali" ha sottolineato che la cooperazione con e tra Stati membri e regioni che condividono un bacino marittimo – e, ove del caso, con paesi terzi – era un elemento cruciale per il successo della direttiva quadro. Ha inoltre evidenziato la necessità di una cooperazione quanto più stretta possibile tra tutti i paesi che condividono acque marine e bacini imbriferi transfrontalieri (2973ª sessione del Consiglio "Affari generali", Bruxelles, 16 novembre 2009 e 2988ª sessione del Consiglio "Ambiente", Bruxelles, 22 dicembre 2009).

[30] Articoli 4, 5 e 6 della direttiva quadro. La mappa definitiva concordata delle regioni e sottoregioni marine di cui alla direttiva quadro è consultabile all'indirizzo: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data.

[31] Le acque marine dell'UE sono coperte da quattro convenzioni marittime regionali: la convenzione sulla protezione dell'ambiente marino nella zona del Mar Baltico (convenzione di Helsinki – HELCOM), la convenzione per la protezione dell'ambiente marino nell'Atlantico nordorientale (convenzione di Oslo-Parigi – OSPAR), la convenzione sulla protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo (convenzione di Barcellona – UNEP-MAP) e la convenzione sulla protezione del Mar Nero contro l'inquinamento (convenzione di Bucarest, a cui l'UE sta ancora tentando di aderire). La Convenzione OSPAR, tuttavia, non copre tutta la sottoregione macaronesica europea, ma solo l'arcipelago delle Azzorre.

attuazione della direttiva[32]; ii) hanno favorito la cooperazione e l'intesa con i paesi terzi in merito ad azioni e obiettivi; iii) hanno ricevuto dall'UE un significativo apporto tecnico e finanziario per sviluppare i loro programmi di lavoro.

Su tutto il territorio europeo, le quattro convenzioni marittime regionali condividono lo stesso obiettivo generale (la protezione dell'ambiente marino) e seguono l'approccio ecosistemico, ma si differenziano in termini di struttura, capacità scientifica e operativa, governance (compresa la verifica della conformità) e grado di facilitazione offerto agli Stati membri partecipanti dell'UE ai fini dell'attuazione della direttiva quadro. La nozione di "buono stato ecologico" e la fissazione dei traguardi ambientali di cui alla direttiva quadro sono stati incorporati in alcune convenzioni marittime regionali ma non in tutte. In alcuni casi, si preferisce descrivere le tendenze (miglioramento o peggioramento) anziché stabilire criteri per determinare se lo stato ecologico è buono o no. Seppure in forme tra loro diverse, le convenzioni marittime regionali producono regolarmente relazioni sullo stato dell'ambiente marino[33], adoperandosi per allineare i loro calendari al ciclo sessennale della direttiva quadro, adottare piani d'azione e coordinare le attività di monitoraggio.

Allo stesso tempo, le convenzioni marittime regionali beneficiano delle notevoli risorse umane mobilitate dalla direttiva quadro e delle conoscenze generate dalla direttiva a partire dalla sua adozione. I finanziamenti dell'UE hanno contribuito a un numero considerevole di progetti finalizzati all'attuazione coordinata della direttiva quadro e allo sviluppo dei piani d'azione delle convenzioni marittime regionali in tutte le regioni marine. La lotta contro i rifiuti marini offre un buon esempio di come finanziamenti mirati e consistenti dell'UE, provenienti da varie fonti[34], siano utilizzati per attuare piani d'azione regionali sui rifiuti marini, a vantaggio di obiettivi al contempo nazionali, regionali e unionali, se non addirittura planetari.

2.6. Gli impegni assunti a livello mondiale

La direttiva quadro rappresenta un pilastro fondamentale per il mantenimento degli impegni assunti dall'UE sul piano mondiale in materia di protezione dell'ambiente marino e sviluppo di un approccio sostenibile alla gestione degli oceani, come riconosciuto nell'iniziativa dell'UE sulla governance internazionale degli oceani[35]. La direttiva riveste anche un ruolo importante nel garantire una maggiore coerenza delle azioni messe in campo da tutti gli Stati membri dell'Unione.

Come confermato di recente dall'Agenda 2030[36], e come da decenni va constatando la comunità mondiale[37], l'approccio ecosistemico è fondamentale per "conservare e

[32] La strategia comune di attuazione adottata dagli Stati membri e dalla Commissione al fine di attuare la direttiva 2008/56/CE, cfr. sezione 2.3 della presente relazione.

[33] UNEP/MAP Mediterranean Quality Status Report (https://www.medqsr.org/), OSPAR Intermediate Assessment (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/), HELCOM second Holistic Assessment (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/), Black Sea State of Environment Report 2009-2014 (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

[34] Ad esempio Life+, Orizzonte 2020, i finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei compreso il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e i finanziamenti regionali, della politica di vicinato, dello strumento di partenariato e i finanziamenti per lo sviluppo.

[35] Governance internazionale degli oceani: un'agenda per il futuro dei nostri oceani, JOIN (2016) 49 final.

[36] "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile" (A/RES/70/1), adottata nel settembre 2015 come piano d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. L'agenda prevede 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e 169 obiettivi associati.

utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile" [obiettivo di sviluppo sostenibile (OSS) 14]. Le azioni di monitoraggio e di valutazione prescritte dalla direttiva quadro aiutano l'UE a conseguire la maggior parte degli obiettivi associati dell'OSS 14, che concernono la gestione sostenibile, le zone protette, l'inquinamento da rifiuti marini e l'eutrofizzazione, l'acidificazione, gli impatti dovuti a pratiche di pesca non sostenibili, le conoscenze scientifiche e l'attuazione del diritto internazionale. A livello dei bacini marittimi, la stretta collaborazione regionale tra gli Stati membri nel quadro delle convenzioni marittime regionali pertinenti aiuta a coordinare l'attuazione e la valutazione su scala regionale degli OSS legati all'oceano[38] in parallelo con la direttiva.

La direttiva quadro pone come pietra angolare del conseguimento di un buono stato ecologico degli oceani e dei mari l'obiettivo normativo specifico del mantenimento della biodiversità. Valuta lo stato dei gruppi di specie marine (compresi uccelli, mammiferi e pesci) e dei tipi di habitat pelagici e del fondo marino. Fornisce quindi un quadro giuridico per contribuire all'adempimento degli impegni di cui alla Convenzione sulla diversità biologica (CBD) e alla nuova strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. La direttiva quadro prevede altresì la creazione di zone marine protette ed altre misure di protezione spaziale che istituiscano reti coerenti e rappresentative, in linea con gli impegni internazionali[39].

La direttiva fa proprio l'obbligo sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)[40] di osservare e misurare i rischi o gli effetti dell'inquinamento sulle acque marine dell'UE. Recepisce inoltre vari obblighi che impongono agli Stati membri di adottare misure per prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento dell'ambiente marino da fonti terrestri, prevenire l'inquinamento del fondo marino e del relativo sottosuolo e l'introduzione di specie non indigene. La direttiva quadro incorpora altresì le disposizioni dell'UNCLOS sulla pesca e l'acquacoltura sostenibili e sull'innovazione e gli investimenti nella ricerca. Infine, ma non meno importante, attraverso l'enfasi posta sulla cooperazione regionale, la direttiva facilita l'adempimento dell'obbligo assunto dagli Stati, ai sensi dell'UNCLOS, di cooperare al fine di proteggere l'ambiente marino.

---

[37] Ad esempio, la dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo proclamata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 (UNCED) o il documento finale di RIO+20 "Il futuro che vogliamo" (A/CONF.216/L.1).

[38] Cfr. ad esempio, la dichiarazione ministeriale HELCOM (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf) adottata il 6 marzo 2018.

[39] In particolare l'obiettivo 11 di Aichi della CBD: entro il 2020, almeno il 17 per cento delle aree terrestri e delle acque interne e il 10 per cento delle zone marine e costiere e, in special modo le zone di particolare importanza per la biodiversità e per i servizi ecosistemici, sono conservate attraverso sistemi di zone protette gestiti in maniera efficace ed equa, ecologicamente rappresentativi e ben collegati, e altre misure efficaci di conservazione specifiche per zona, e sono integrate nel paesaggio terrestre e marino più ampio.

[40] La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) stabilisce i diritti e le responsabilità delle nazioni in materia di mari e oceani e contiene una serie di obblighi in ordine alla protezione e alla conservazione dell'ambiente marino.

L'accordo di Parigi[41] è stato il primo accordo sul clima a menzionare l'oceano, riconoscendone il ruolo fondamentale nell'ambito del sistema climatico globale. Oggi, la maggior parte degli impegni nazionali assunti nel quadro dell'accordo di Parigi attiene agli ecosistemi marini; le principali preoccupazioni sollevate dai governi riguardano gli impatti costieri, gli impatti del riscaldamento degli oceani e gli impatti della pesca[42]. La direttiva quadro e le sue strategie olistiche per l'ambiente marino forniscono un quadro adeguato (dal potenziale non ancora pienamente sfruttato) per monitorare gli impatti dei cambiamenti climatici, esplorare la mitigazione dei cambiamenti climatici e applicare l'approccio ecosistemico all'adattamento ai cambiamenti climatici nell'ambiente marino. Nel quadro delle iniziative che saranno intraprese al fine di conseguire la neutralità carbonica entro il 2050 come stabilito nel Green Deal europeo, è probabile che l'Europa registrerà un aumento senza precedenti delle energie rinnovabili prodotte in mare[43], che si ripercuoterà inevitabilmente sulle specie e sugli habitat marini.

3. PRINCIPALI COLLEGAMENTI TRA LE POLITICHE DELL'UE E LA MSDF[44]

Il quadro istituito dalla direttiva quadro a salvaguardia della biodiversità e a garanzia di un uso sostenibile delle risorse marine dell'UE è, in larga misura, supportato da altri strumenti giuridici dell'UE. La presente sezione passa in rassegna le nove politiche dell'UE più comunemente segnalate dagli Stati membri per il loro contributo ai programmi di misure della direttiva quadro, nonché le politiche di recente elaborazione volte a contrastare l'inquinamento da plastica. In linea generale, la direttiva quadro i) integra nelle strategie nazionali per l'ambiente marino tutte le informazioni (ufficiali) disponibili sulle acque marine dell'UE e ii) valuta la situazione al fine di gestire l'ambiente marino in modo efficace. Sono in via di elaborazione nuovi concetti politici, come i valori di soglia per la definizione del buono stato ecologico[45], al fine di mettere in pratica le strategie e integrare i valori di soglia esistenti[46] fissati da altre politiche.

[41] Il primo accordo universale giuridicamente vincolante per contrastare i cambiamenti climatici mantenendo l'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2 °C e perseguendo sforzi per limitare tale aumento a 1,5 °C, adottato a Parigi nel dicembre 2015 (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Ocean commitments under the Paris Agreement (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

[43] Secondo la comunicazione della Commissione "Un pianeta pulito per tutti - Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra" [COM (2018) 773 final], l'80 % dell'energia elettrica proverrà da fonti rinnovabili sempre più di provenienza offshore.

[44] L'articolo 20, paragrafo 3, lettera g), della direttiva quadro stabilisce l'obbligo di fornire una sintesi del contributo di altre pertinenti politiche dell'UE al raggiungimento degli obiettivi di questa direttiva. Tale sintesi non sostituisce la futura analisi della coerenza delle politiche da elaborare nel quadro della valutazione della direttiva quadro.

[45] "Valore di soglia": valore o serie di valori che consente di misurare il livello qualitativo conseguito di un particolare criterio, contribuendo anche a valutare il grado di conseguimento del buono stato ecologico [articolo 2, punto 5, della decisione (UE) 2017/848 della Commissione]. I valori di soglia comprendono uno "scarto tollerato" rispetto alle condizioni di riferimento o originarie. Ciò consente di utilizzare il mare in modo sostenibile, permettendo di assorbire un certo livello di pressione, a condizione che sia mantenuta la qualità complessiva dell'ambiente [SWD(2020) 62].

[46] Questi sono altrimenti definibili, ad esempio, come standard di qualità ambientale.

3.1. La direttiva quadro sulle acque e la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane[47]

Molti dei problemi che affliggono l'ambiente fluviale e quello marino sono causati da attività terrestri. Pertanto, il ventaglio di pressioni e di fattori (attività umane e utilizzi umani) su cui si concentrano la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino e la direttiva quadro sulle acque è sostanzialmente simile; in più le due direttive condividono numerose misure. Quelle previste dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino in materia di eutrofizzazione marina, contaminanti, modifiche idrografiche e biodiversità prendono spunto dalle misure presentate ai sensi della direttiva quadro sulle acque. Solo un terzo dei piani di gestione dei bacini idrografici esaminati nella 5ª relazione sull'attuazione della direttiva quadro sulle acque[48] ha ravvisato la necessità di introdurre misure aggiuntive al fine di contribuire alla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino. A sostegno dell'attuazione di quest'ultima alcuni Stati membri hanno volontariamente incluso misure che affrontano, ad esempio, il problema dei rifiuti fluviali.

In termini di copertura spaziale, entrambe le direttive si applicano alle acque costiere e territoriali: la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino copre espressamente solo gli aspetti non trattati dalla direttiva quadro sulle acque per quanto riguarda le acque costiere (ad esempio, rumore sottomarino, rifiuti marini) mentre la direttiva quadro sulle acque si applica alle acque territoriali solo per quanto riguarda lo stato chimico. Nel 2017, la Commissione ha aggiornato la decisione prevista dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino per la determinazione del buono stato ecologico. La decisione del 2017 impone agli Stati membri di riutilizzare le valutazioni effettuate ai sensi della direttiva quadro sulle acque per quanto riguarda i temi eutrofizzazione marina, contaminanti e alterazioni idrografiche. Tuttavia, come già rilevato nel "*Water Framework Directive Fitness Check*"[49] (controllo dell'adeguatezza della direttiva quadro sulle acque) non si è ancora giunti a un adempimento pieno e sistematico in questo senso, in quanto le valutazioni nazionali previste da entrambe le direttive possono essere lievemente differenti (possono ad esempio variare gli elementi di qualità o le scale di valutazione) e la definizione di buono stato ecologico/chimico nell'ambito della direttiva sulle acque non sempre è basata sugli stessi elementi del buono stato ecologico della direttiva quadro. Tuttavia, sulla base del controllo dell'adeguatezza, la direttiva quadro sulle acque e la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino sono coerenti e hanno obiettivi tra loro complementari. In termini di risultati, circa il 40 % delle acque superficiali (fiumi, laghi, acque costiere e di transizione) evidenzia un buono stato/potenziale ecologico e il 38 % un buono stato chimico[50]. Questo risultato influisce direttamente sui progressi attuati nell'ambito della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino.

---

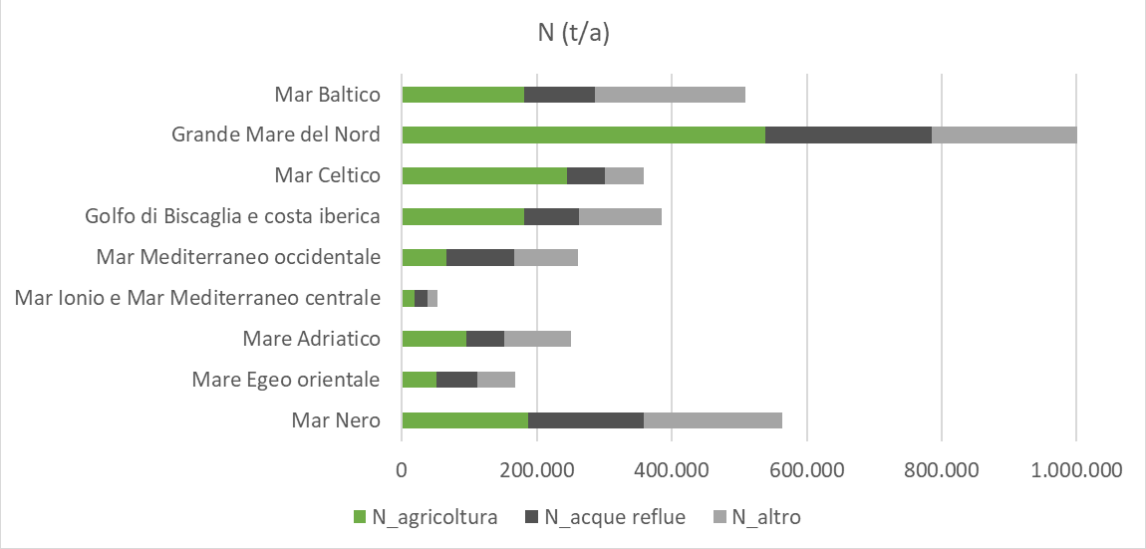
[47] Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU L 135 del 30.5.1991, pag. 40).

[48] Commission Staff Working Document – Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive Programmes of Measures, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the 'good status' of EU water and to reduce flood risks [SWD(2015) 50 final].

[49] Commission Staff Working Document – Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive [SWD(2019) 439].

[50] EEA 2018 water report (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

La direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane definisce traguardi e strumenti per ridurre essenzialmente l'apporto di materia organica e nutrienti attraverso fonti puntuali. Il nesso tra la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane e il tema dell'eutrofizzazione è riconosciuto nella maggior parte dei programmi di misure degli Stati membri, mentre in genere altri temi direttamente rilevanti per la direttiva quadro (come i contaminanti e i rifiuti marini) non sono menzionati in maniera esplicita. La valutazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane ha confermato che lo strumento è stato molto efficace nel ridurre l'inquinamento delle acque reflue trattate e che la sua attuazione rimane fondamentale per il conseguimento degli obiettivi della direttiva quadro[51]. La valutazione ha evidenziato alcuni limiti degli impianti di trattamento delle acque reflue che possono essere rilevanti per l'ambiente marino, come il fatto di non trattare i contaminanti fonte di nuove preoccupazioni (ad esempio, prodotti farmaceutici e microplastiche) o di non trattare la totalità delle acque meteoriche, dei deflussi urbani o da piccoli agglomerati. Pur tuttavia, la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane è stata uno degli strumenti più efficaci nel limitare l'inquinamento urbano, ivi compreso l'apporto di nitrati e fosforo nei fiumi e in mare.



[51] Cfr. https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm e i documenti disponibili sul medesimo sito.

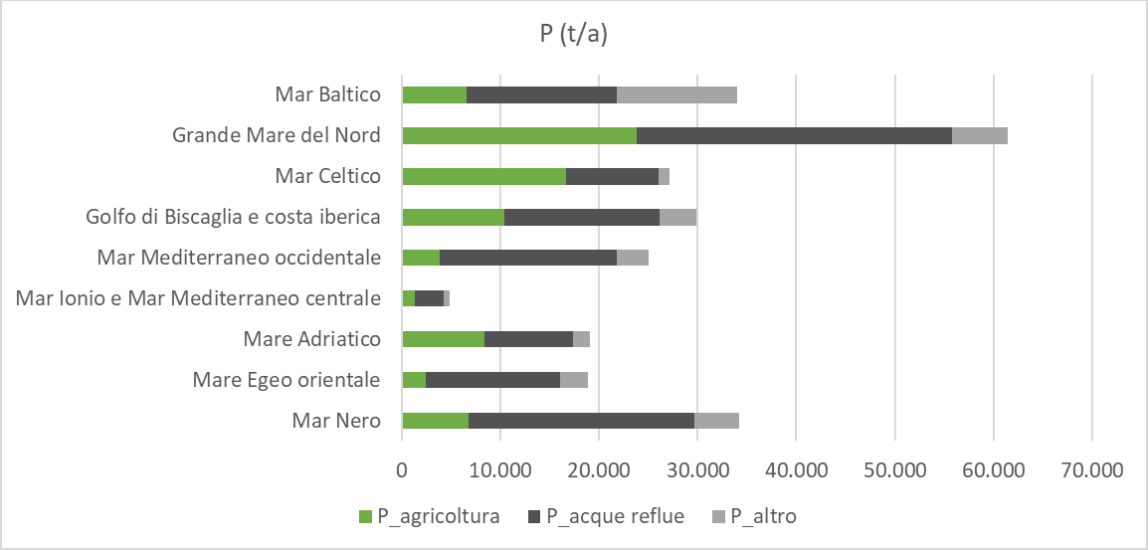


Figura 1: Carichi di azoto (N) e di fosforo (P) nelle sottoregioni marine per fonte (in tonnellate/anno). Questa analisi era parte integrante della recente valutazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane[52].

3.2. Direttiva Uccelli e direttiva Habitat

Come evidenziato dai programmi di misure della direttiva quadro, le direttive Uccelli e Habitat sono particolarmente rilevanti per il raggiungimento di un buono stato ecologico per quanto riguarda la biodiversità marina, le specie non indigene e i pesci e i molluschi commerciali. Solo un esiguo numero di programmi di misure collega le direttive Uccelli e Habitat ai descrittori della direttiva quadro in materia di rifiuti marini e rumore sottomarino, nonostante questi elementi possano costituire una minaccia, ad esempio, per gli uccelli, i mammiferi e i rettili marini.

Gli obiettivi delle tre direttive sono simili, anche se l'ambito di applicazione della direttiva quadro è più ampio. L'obiettivo principale della direttiva Habitat e della direttiva Uccelli di conseguire uno "stato di conservazione soddisfacente", rispettivamente per le specie e gli habitat disciplinati e per tutti gli uccelli selvatici, non collima esattamente con l'obiettivo del "buono stato ecologico" in termini di definizione, misure o tempistiche. Tuttavia, i due concetti sono sinergici. Gli Stati membri valutano lo stato e le tendenze delle specie e degli habitat protetti dalle direttive Uccelli e Habitat e presentano relazioni ogni sei anni. Come risulta dalle relazioni presentate ai sensi delle due direttive, per il periodo 2007-2012 la percentuale delle specie in stato di conservazione soddisfacente nelle regioni marine europee va da zero nel Mar Nero al 20 % nel Mar Baltico[53]. La decisione del 2017 dispone che siano riutilizzate, ove possibile, le valutazioni delle specie e degli habitat marini effettuate ai sensi delle direttive Uccelli e Habitat, ma ogni Stato membro potrebbe riutilizzarle in maniera differente[54]. Inoltre, la direttiva quadro e la direttiva Habitat assegnano entrambe regioni

[52] Dati provenienti da Pistocchi et al., 2019 (https://doi.org/10.2760/303163).

[53] Specie di interesse europeo: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment.

[54] La Commissione ha avviato uno studio per valutare l'allineamento degli obiettivi politici e dei dati comunicati ai sensi delle direttive Uccelli, Habitat e Ambiente marino, rispetto alla valutazione delle specie e degli habitat marini.

geografiche all'interno delle quali gli Stati membri sono tenuti a cooperare e ad adottare approcci comuni. I confini regionali previsti dalle due direttive sono ormai ampiamente armonizzati.

Le misure di protezione spaziale comunicate ai sensi della direttiva quadro afferiscono generalmente a zone marine protette istituite a norma delle direttive Uccelli e Habitat nell'ambito della rete Natura 2000, una rete che per l'ambiente marino risulta ancora incompleta. Tuttavia, la direttiva quadro ha introdotto una visione rinnovata della protezione spaziale che, al di là degli obiettivi specifici di conservazione delle singole zone marine protette, prevede che le reti di zone marine protette siano ecologicamente coerenti e rappresentative a livello (sotto)regionale. Pertanto, le reti di zone marine protette dovrebbero essere strumenti olistici atti a fronteggiare tutte le pressioni principali, essere efficaci e rispecchiare in maniera adeguata tutte le caratteristiche degli habitat e degli ecosistemi marini. Ciononostante, gli aspetti della coerenza e dell'efficacia non sono stati affrontati a livello regionale dai programmi di misure adottati dagli Stati membri a norma della direttiva quadro.

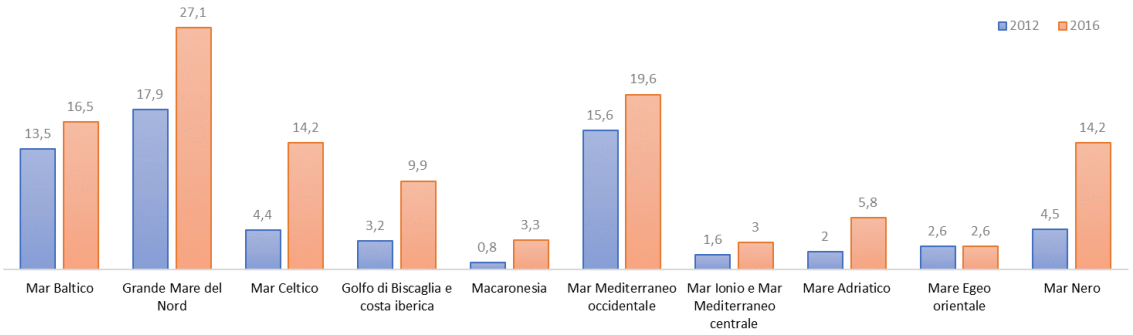


Figura 2: Evoluzione recente (2012-2016) della percentuale di copertura delle zone marine protette nelle acque dell'UE nelle diverse sottoregioni marine[55].

3.3. Politica comune della pesca

Uno degli obiettivi della politica comune della pesca è di essere coerente con la direttiva quadro e con il suo obiettivo di conseguire un buono stato ecologico. Attraverso la fissazione di tassi di sfruttamento e la creazione di misure tecniche atte a definire le pratiche di pesca sostenibili, la politica comune della pesca affronta la questione delle pressioni di pesca che hanno un impatto sugli stock di pesci e molluschi commerciali (uno dei descrittori della direttiva quadro). La politica si prefigge anche l'obiettivo di garantire che l'impatto negativo delle attività di pesca sugli ecosistemi marini sia ridotto al minimo. In causa sono gli impatti sull'abbondanza e sulla diversità della vita marina, sulla rete trofica e sugli ecosistemi marini nonché sugli habitat del fondo marino (temi rilevanti, in particolare, per altri tre descrittori della direttiva quadro). Inoltre, i rifiuti generati dalla pesca, come le reti scartate o smarrite e altri attrezzi da pesca, possono provocare alterazioni degli habitat. Per quanto concerne le misure previste dalla direttiva quadro, va osservato che la maggior parte degli Stati membri collega le misure per la biodiversità marina, i pesci e i molluschi commerciali alla politica comune della pesca, mentre solo un numero limitato ha creato questo nesso per i rifiuti marini. Le misure di gestione proposte dalla Commissione nell'ambito della politica comune della pesca hanno

[55] Dati provenienti da ETC/ICM, 2017 (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/spatial-analysis-of-marine-protected).

comportato una diminuzione dei tassi di mortalità per pesca di diversi stock di pesci e molluschi sfruttati a fini commerciali nell'Oceano Atlantico nordorientale e nel Mar Baltico, progressi che tuttavia non sono ancora sufficienti per raggiungere gli obiettivi pertinenti della politica comune della pesca. La situazione è più grave nel Mar Mediterraneo e nel Mar Nero, dove lo sfruttamento eccessivo degli stock ittici rimane una prassi comune.

L'allegato I della direttiva quadro stabilisce che tutti i pesci e molluschi sfruttati a fini commerciali debbano restare entro limiti biologicamente sicuri. Per misurare tale stato di sicurezza, la direttiva quadro fa ricorso alla nozione di rendimento massimo sostenibile di cui alla politica comune della pesca. In tal senso, essa promuove l'uso di valutazioni degli stock e di piani pluriennali pertinenti nonché la consultazione di opportuni organismi scientifici. Mentre le informazioni relative agli stock ittici sono più o meno disponibili nel quadro della politica comune della pesca e comunicate in tutti gli Stati membri, altri criteri, come i tassi di mortalità/lesioni che si registrano nelle specie a causa delle catture accidentali o le perturbazioni fisiche del fondo marino legate alle attività di pesca non sono sistematicamente riferiti dagli Stati membri. Talvolta, le informazioni regionali possono contribuire a colmare questo tipo di lacune; ad esempio, l'86 % dei fondali marini valutati nel grande Mare del Nord e nel Mar Celtico mostrano segni di perturbazioni fisiche dovute alle reti a strascico[56]. La realizzazione degli obiettivi sia della direttiva quadro che della politica comune della pesca migliorerebbe la protezione degli stock ittici commerciali, della biodiversità e degli habitat. Inoltre, la fissazione di valori di soglia nell'ambito della direttiva quadro faciliterebbe l'attuazione di misure mirate, comprese quelle previste dalla politica comune della pesca.

La politica comune della pesca, inoltre, promuove l'acquacoltura sostenibile nell'ottica di contribuire all'approvvigionamento e alla sicurezza alimentari, alla crescita e all'occupazione. Per lo sviluppo di attività di acquacoltura sostenibili, essa raccomanda l'utilizzo degli appositi orientamenti strategici dell'Unione a carattere non vincolante, i primi dei quali sono stati approvati nel 2013. Tali orientamenti sono serviti da base per i piani nazionali pluriennali degli Stati membri e per le loro attività a titolo del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca 2014-2020. Gli orientamenti del 2013 sono attualmente in fase di revisione; la nuova versione conterrà informazioni sugli aggiornamenti dei piani nazionali per l'attuazione dei finanziamenti post-2020 a favore dell'acquacoltura.

3.4. Direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo[57]

La direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo impone agli Stati membri di elaborare piani di gestione dello spazio marittimo con l'obiettivo di promuovere la coesistenza e la sostenibilità delle attività e degli usi pertinenti. Nel testo giuridico essa fa esplicito riferimento alla direttiva quadro, là dove afferma che la pianificazione dello spazio marittimo dovrebbe applicare un approccio ecosistemico, contribuire al conseguimento degli obiettivi di buono stato ecologico e coordinare i calendari, per quanto possibile, con la direttiva quadro. Numerosi studi hanno definito o applicato

[56] OSPAR Assessment Portal, entità dei danni fisici arrecati agli habitat speciali e predominanti (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/)

[57] Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 135).

l'approccio ecosistemico o le interazioni terra-mare ai fini della pianificazione dello spazio marittimo, ma tuttora non esiste una metodologia concordata in tutta l'Europa.

Nei loro programmi di misure ai sensi della direttiva quadro, gli Stati membri collegano alla direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo soprattutto la biodiversità marina (attraverso le zone protette) e le modifiche idrografiche (attraverso le attività interessate dai piani di gestione dello spazio marittimo), mentre tre paesi[58] stabiliscono un nesso potenziale con il rumore sottomarino. Dato che la prima tornata di relazioni sulla pianificazione dello spazio marittimo è prevista solo per il 2021, resta da vedere fino che punto, nell'attuazione nazionale della direttiva, gli obiettivi della direttiva quadro saranno considerati uno strumento con cui sostenere l'approccio ecosistemico. Poiché il processo della direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo coinvolge tutti i settori e le attività dell'economia blu, esso dovrebbe far applicare misure di gestione che contribuiscano al conseguimento di un buono stato ecologico.

3.5. Direttiva sulla valutazione ambientale strategica e direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale[59]

Queste due direttive mirano a conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente assicurando che gli impatti ambientali di determinati piani/programmi (valutazione ambientale strategica) e progetti (valutazione dell'impatto ambientale) siano analizzati in una fase precoce del processo decisionale. Nei programmi di misure previsti dalla direttiva quadro, la valutazione ambientale strategica e la valutazione dell'impatto ambientale sono state principalmente collegate alle modifiche idrografiche, al rumore sottomarino, alla biodiversità marina, all'eutrofizzazione e alle misure orizzontali. Sebbene gli aspetti della biodiversità non siano sempre valutati nelle procedure di valutazione dell'impatto ambientale, circa la metà degli Stati membri fa riferimento alla direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale per le misure afferenti alla biodiversità. Per contro, pochi Stati membri sembrano riconoscere le possibilità offerte dalla valutazione dell'impatto ambientale ai fini della valutazione delle attività che hanno un nesso con i contaminanti.

Grazie alla loro ampia portata e alla loro natura strategica, le valutazioni prescritte dalle direttive sulla valutazione ambientale strategica e sulla valutazione dell'impatto ambientale potrebbero essere rilevanti per tutti i descrittori della direttiva quadro, anche se la portata e il livello di dettaglio possono variare. Ad esempio, i progetti che possono avere effetti significativi sull'ambiente sono sottoposti a una valutazione dell'impatto ambientale prima di essere autorizzati. Tali valutazioni potrebbero fornire un contributo alla valutazione dello stato ecologico prevista dalla direttiva quadro. Le stesse considerazioni valgono anche per la direttiva sulla valutazione ambientale strategica, che si occupa di piani e di programmi su più ampia scala. Da queste tre direttive è possibile ottenere riscontri ancora migliori riguardo alle pressioni che influiscono sul conseguimento di un buono stato ecologico, tra cui le attività marittime e terrestri.

[58] Bulgaria, Irlanda, Polonia.

[59] Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU L 197 del 21.7.2001, pag. 30) e direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 124 del 25.4.2014, pag. 1).

3.6. Direttiva quadro sui rifiuti[60], strategia dell'UE per la plastica[61] e direttiva sulla plastica monouso[62]

La direttiva quadro sui rifiuti prevede importanti meccanismi per la rimozione dei rifiuti e il miglioramento della qualità delle acque, conformi ai requisiti della direttiva quadro. La sua recente revisione inserisce riferimenti diretti agli impatti sull'ambiente marino e, insieme alla direttiva quadro, definisce l'obiettivo di fermare la dispersione dei rifiuti in ambiente marino e impone agli Stati membri di adottare misure concrete per porre fine alla dispersione di rifiuti, ivi compreso in ambiente marino. I traguardi e le misure stabiliti dalla direttiva quadro sui rifiuti sono pertanto direttamente pertinenti al trattamento dei contaminanti marini. Poiché alcuni dei suoi requisiti devono ancora essere recepiti dagli Stati membri, non è ancora possibile trarre conclusioni in merito alla loro reale efficacia. Attualmente, la sfida principale consiste nel garantire la piena attuazione della direttiva e prevenire il collocamento in discarica dei rifiuti (spesso non trattati), aspetto che può costituire un problema soprattutto nelle zone costiere.

Per quanto limitate, le conoscenze acquisite attraverso la direttiva quadro riguardo ai rifiuti marini, ai microrifiuti e al loro impatto sulla fauna selvatica hanno facilitato la messa a punto della strategia dell'UE per la plastica e, in tal modo, hanno contribuito al piano d'azione per l'economia circolare. Un esempio concreto del contributo della direttiva quadro al seguito della strategia per la plastica è il supporto dalla stessa fornito alla nuova direttiva sulla plastica monouso e sugli attrezzi da pesca. Attraverso le attività di monitoraggio dei rifiuti dispersi sulle spiagge previste dalla direttiva quadro, la Commissione ha raccolto una quantità di dati sufficiente per permetterle di presentare una valutazione d'impatto e una proposta legislativa. In futuro, la direttiva quadro sarà estremamente utile per valutare l'efficacia di questa nuova direttiva sulla plastica e per dare seguito ad altre azioni della strategia, quali ad esempio la quantificazione e la mappatura dei rifiuti abbandonati e delle microplastiche. Si prevede che anche il nuovo piano di azione per l'economia circolare troverà una valida sponda nella direttiva quadro[63].

4. LO STATO DELL'AMBIENTE MARINO DELL'UE IN SINTESI

La valutazione iniziale delle acque marine dell'UE comunicata dagli Stati membri nel periodo 2012-2015 a norma della direttiva quadro non ha fornito una base di conoscenze uniforme a livello europeo. Le incongruenze tra gli indicatori riferiti per ciascun criterio, l'elevata eterogeneità degli approcci metodologici e le lacune presenti nelle informazioni comunicate sono i principali motivi di tale disomogeneità. Per migliorare la coerenza e l'uniformità tra le relazioni degli Stati membri, la Commissione ha adottato nel 2017 una decisione riveduta per la definizione del buono stato ecologico (cfr. nota 15). Un

[60] Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (GU L 150 del 14.6.2018, pag. 109).

[61] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare" [COM(2018) 028 final].

[62] Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (GU L 155 del 12.6.2019, pag. 1).

[63] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e più competitiva [COM(2020) 98 final].

aggiornamento della valutazione iniziale doveva essere comunicato entro ottobre 2018. Tuttavia, nell'ottobre 2019, solo 14 Stati membri avevano presentato le loro relazioni, e di questi, solo 10 le avevano presentate nel formato elettronico concordato [SWD(2020) 60]. Pertanto, per la presente sintesi, la Commissione ha integrato i dati riferiti dagli Stati membri con le informazioni raccolte dall'Agenzia europea dell'ambiente e dal Centro comune di ricerca della Commissione europea [presentate nel documento SWD(2020) 61].

4.1. Ecosistemi marini minacciati

Nei mari europei, la perdita di biodiversità non si è arrestata durante il primo ciclo della direttiva quadro[64]. La biodiversità degli ecosistemi marini si presenta ancora vulnerabile nei mari d'Europa e il buono stato degli habitat e delle specie non è assicurato. Alcune popolazioni e alcuni gruppi di specie marini sono ancora minacciati. Tra questi si osservano alcuni uccelli marini (ad es. si registra una netta riduzione dell'abbondanza per oltre il 25 % delle specie di uccelli marini valutate nell'Atlantico nordorientale), gli elasmobranchi[65] (ad es. circa il 40 % delle specie mediterranee è in calo in termini di numeri di esemplari e per molte, i dati sono insufficienti) e alcuni cetacei[66] (ad es. la focena del Baltico centrale, con una popolazione di qualche centinaio di esemplari). Nel Mar Mediterraneo e nel Mar Nero, almeno l'87 % dei pesci e dei molluschi sfruttati a fini commerciali è sovrasfruttato[67]. In generale, lo stato delle popolazioni di cetacei risulta sconosciuto o non buono. Cefalopodi e rettili sono troppo poco monitorati (ad es. il 33 % delle relazioni sulle tartarughe marine ai sensi della direttiva Habitat riferiva uno stato di conservazione sfavorevole e il 67 % uno stato sconosciuto).

Per contro, le misure di gestione esistenti e i programmi regionali congiunti degli ultimi due decenni sono riusciti a ridurre determinate pressioni e hanno contribuito ad ampliare la dimensione delle popolazioni di alcune specie (ad es. alcune popolazioni di foche grigie in tutta Europa e pesci sfruttati a fini commerciali nell'Oceano Atlantico nordorientale). Attualmente, il 41 % degli stock di pesci e di molluschi valutati nell'Oceano Atlantico nordorientale e nel Mar Baltico resta entro limiti biologicamente sicuri; la percentuale aumenta notevolmente se si tiene conto di uno solo dei due criteri pertinenti (mortalità per pesca o capacità riproduttiva). Tra gli altri esempi di stabilizzazione o di ripresa vi sono quelli che interessano le aquile di mare nel Mar Baltico e le foche monache in alcune parti del Mar Mediterraneo.

Gli habitat del fondo marino sono sottoposti a una pressione significativa in tutti i mari europei a causa degli impatti cumulativi della pesca demersale, dello sviluppo lungo le coste e di altre attività. I risultati preliminari di uno studio presentato nel documento SWD(2020) 61 indicano che circa il 43 % delle piattaforme/scarpate in Europa e il 79 % del fondo marino costiero sono considerati zone fisicamente oggetto di perturbazione, principalmente a causa della pesca a strascico. È probabile che un quarto della zona

[64] La riduzione della biodiversità marina nei mari europei è evidenziata in "The European environment - state and outlook 2020" (https://www.eea.europa.eu/soer-2020/intro) e in "The IPBES regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia" (https://ipbes.net/assessment-reports/eca); ulteriori riferimenti e dettagli sono forniti nel documento SWD(2020) 61.

[65] Gli elasmobranchi comprendono gli squali e le razze.

[66] I cetacei comprendono le balene, i delfini e le focene.

[67] Questa constatazione si basa sull'analisi di 47 stock atti a rappresentare la metà del totale degli stock sfruttati a fini commerciali nella zona interessata.

costiera dell'UE abbia perso i suoi habitat di fondale. Le principali attività che, secondo le relazioni presentate ai sensi della direttiva quadro, hanno causato una perdita fisica di habitat bentonici[68] sono state il recupero di terreni e la difesa contro le inondazioni, la costruzione di porti, lo smaltimento di rifiuti solidi, la produzione di energia rinnovabile e gli impatti causati da pratiche di acquacoltura non sostenibili. È probabile che il deterioramento degli habitat bentonici avrà ripercussioni sulle specie che ne dipendono direttamente o indirettamente, nonché sull'abbondanza delle specie sfruttate a fini commerciali.

Se non è ancora possibile valutare in maniera completa lo stato generale della rete trofica marina in tutti i mari europei, è pur vero che si registrano numerosi esempi di gilde trofiche[69] con tendenze al deterioramento nel tempo. La situazione riguarda in particolare diversi superpredatori, come uccelli, squali e mammiferi marini, la cui abbondanza subisce delle riduzioni. Vi sono esempi di comunità marine la cui abbondanza non è sufficiente a mantenerne la piena capacità produttiva, come si osserva per molti stock di pesci e molluschi commerciali nel Mar Mediterraneo e nel Mar Nero. Si rilevano inoltre segni di mutamenti nella struttura dimensionale e nella distribuzione di alcune comunità (indicative di un livello trofico) come, ad esempio, il fitoplancton del Mar Baltico e le specie di zooplancton (copepodi) di alcune parti dell'Oceano Atlantico nordorientale.

In termini di disponibilità dei dati, le informazioni necessarie per effettuare le valutazioni di stato sono insufficienti per la maggior parte delle specie valutate. Si è costretti a fare ricorso a numerose fonti di informazione che non sempre forniscono un quadro armonizzato a livello di UE. Molti gruppi di specie sono sottocampionati e non è ancora possibile quantificare completamente l'impatto delle diverse attività umane sulle popolazioni marine o sulla rete trofica nel suo complesso. Vi è un'urgente necessità di migliorare la raccolta dei dati e, se possibile, di integrarla con approcci di modellazione. Si dovrebbero effettuare valutazioni più ampie e più regolari degli stock ittici, in particolare nel Mar Mediterraneo, nel Mar Nero e nella Macaronesia.

4.2. Principali pressioni sugli ecosistemi marini

4.2.1. Specie non indigene

Nei mari europei vi sono oltre 1 200 specie marine non indigene e il loro numero complessivo non cessa di aumentare, anche se il tasso di introduzione sembra avere subito un rallentamento nell'ultimo decennio. Il maggior numero di tali specie si trova nel Mar Mediterraneo. Circa il 7 % delle specie marine non indigene è potenzialmente invasivo; ulteriori studi sono necessari per comprendere il loro impatto sulle comunità autoctone, sugli ecosistemi e sui loro servizi. I principali canali di introduzione di queste specie nei mari europei sembrano essere la navigazione (49 %) e i corridoi marini e interni, come il canale di Suez (33 %). Servono misure per gestire meglio queste vie principali e per ridurre al minimo le nuove introduzioni tenendo conto delle specificità regionali. È difficile valutare la percentuale delle specie e degli habitat marini autoctoni che sono stati danneggiati a causa delle specie non indigene. Tuttavia, un aumento della resilienza degli ecosistemi marini potrebbe scongiurare gli impatti più gravi, riducendo al minimo le condizioni che possono favorire l'invasività delle specie non indigene (ad es. la riduzione delle specie autoctone e la creazione di "nicchie vuote" nella rete trofica, oppure gli impatti dei cambiamenti climatici).

[68] Habitat presenti sul fondale marino.

[69] Una gilda trofica è un gruppo di specie che sfrutta gli stessi tipi di risorse in modi paragonabili.

4.2.2. Pesca

Dall'inizio degli anni 2000, una migliore gestione degli stock di pesci e di molluschi ha contribuito a ridurre la pressione di pesca nell'Oceano Atlantico nordorientale e nel Mar Baltico ed emergono segnali di ripresa della capacità riproduttiva di diversi stock di pesci e molluschi. Attualmente, il 41 % degli stock di pesci e di molluschi valutati in queste due regioni resta entro limiti biologicamente sicuri[70]: in termini numerici, gli stock che restano entro tali limiti sono pressoché raddoppiati, da 15 nel 2003 a 29 nel 2017. La mortalità per pesca in queste regioni si avvicina in media ai livelli che generano il rendimento massimo sostenibile, ma sono necessari ulteriori miglioramenti affinché tutti gli stock possano raggiungere livelli di mortalità per pesca compatibili con il rendimento massimo sostenibile, conformemente agli obiettivi della politica comune della pesca.

Permane invece critica la situazione nel Mar Mediterraneo e nel Mar Nero, dove l'87 % degli stock valutati è sovrasfruttato e le conoscenze in merito alla pressione di pesca e alla capacità riproduttiva sono gravemente insufficienti. Qualche progresso vi è stato, segnatamente con l'adozione del primo piano pluriennale per il Mar Mediterraneo occidentale, che potrebbe generare una riduzione dello sforzo di pesca anche del 40 %.

Sono necessarie ulteriori azioni urgenti e il successo dipenderà dalla disponibilità e dalla qualità delle informazioni sull'ambiente marino, dall'impegno a tradurre in pratica i pareri scientifici e da una congrua adozione delle misure di gestione. Molti stock rimangono sovrasfruttati e/o oltre i limiti biologicamente sicuri. Risulta evidente che dovranno essere intensificati gli sforzi di tutti gli attori al fine di garantire che gli stock siano gestiti in modo sostenibile.

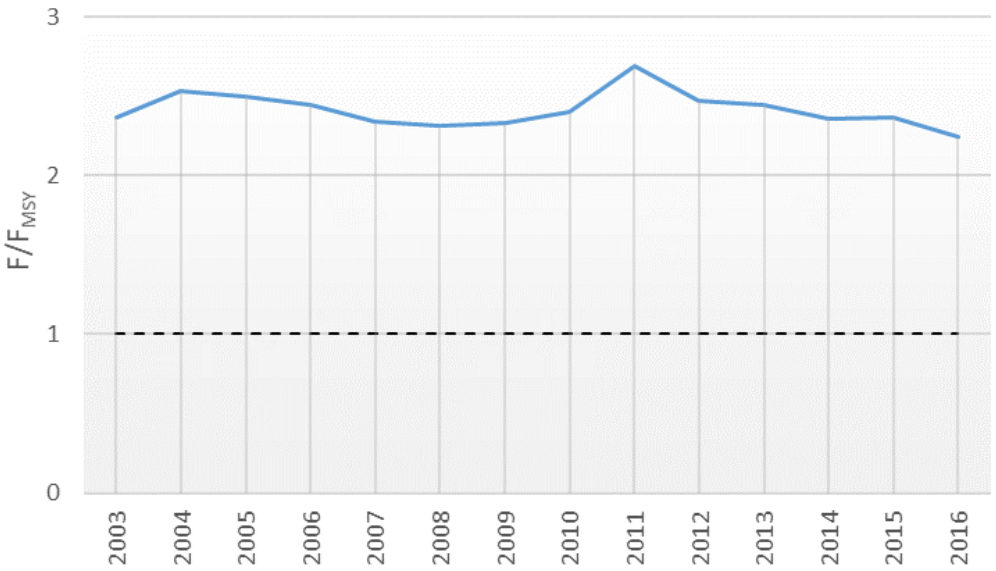


Figura 3: Tendenza della pressione media di pesca sui 47 stock valutati nel Mar Mediterraneo e nel Mar Nero. La linea tratteggiata rappresenta la soglia di sostenibilità o il rendimento massimo sostenibile. La mortalità per pesca nelle regioni del Mar Mediterraneo e del Mar Nero

[70] In base a una valutazione di circa un terzo degli stock complessivi di pesci/molluschi commerciali della zona.

è rimasta estremamente elevata e praticamente invariata dal 2003, a dimostrazione del fatto che la maggior parte degli stock è gravemente sovrasfruttata[71].

Potrebbe essere necessario valutare ulteriori azioni anche per quanto riguarda l'obiettivo di proteggere e preservare meglio gli habitat del fondo marino e ridurre la cattura accessoria nelle attività di pesca. A titolo di esempio, si suppone che la cattura accessoria rappresenti la pressione principale per tutte le specie minacciate di squali e razze nei mari europei, dove risulta minacciato il 32-53 % della totalità delle specie[72].

4.2.3. Eutrofizzazione di origine umana

Il 46 % delle acque costiere europee non consegue il buono stato ecologico[73]. Tuttavia, in alcuni paesi l'ampiezza delle zone interessate si sta riducendo. Il Mar Baltico è la regione marina con la più alta percentuale di acque costiere con condizioni problematiche a livello dei nutrienti (58 %), mentre il Mar Nero è la regione con la più alta percentuale di acque costiere con condizioni problematiche a livello del fitoplacton (85 %). L'eutrofizzazione si riscontra anche nel Mare del Nord meridionale, lungo la costa nordoccidentale della Francia e in prossimità dei deflussi fluviali del Mar Mediterraneo.

Nel Mar Baltico e nel Mar Nero si osservano vaste zone a ridotto tenore di ossigeno a causa dell'eutrofizzazione, delle condizioni naturali e degli impatti dei cambiamenti climatici. Questo fenomeno ha effetti significativi sugli habitat bentonici e sulle reti trofiche. Nell'UE, gli apporti di nutrienti da fonti puntuali sono nettamente diminuiti, mentre quelli da fonti diffuse, come le perdite derivanti da attività agricole, sono ancora eccessivamente elevati. Infine, l'intervallo di tempo che intercorre fra l'effettiva riduzione degli apporti di nutrienti e la riduzione degli effetti dell'eutrofizzazione è notevole.

Benché l'eutrofizzazione sia un processo studiato abbastanza diffusamente, in molte regioni rimane problematico armonizzare i metodi di monitoraggio (tra i paesi, tra le zone costiere e quelle di mare aperto, tra gli approcci della direttiva quadro e quelli della direttiva quadro sulle acque).

4.2.4. Modifica permanente delle condizioni idrografiche

All'incirca il 28 % delle coste europee è interessato da modifiche idrografiche permanenti (tra cui movimenti delle acque marine e variazioni del livello di salinità e di temperatura del mare) che sono riconducibili ad attività umane, come i dragaggi, lo sviluppo infrastrutturale, l'estrazione di sabbia o la desalinizzazione. Relativamente alle condizioni idrografiche, tuttavia, le informazioni fornite a norma della direttiva quadro in merito alle tendenze e allo stato ecologico sono talmente limitate e frammentarie da non consentire una valutazione adeguata su ampia scala. I criteri e i metodi utilizzati non sono armonizzati. Le modifiche direttamente e indirettamente apportate da azioni umane alle variabili idrografiche e i relativi impatti sugli habitat del fondo marino e delle colonne d'acqua non sono sempre adeguatamente compresi o riferiti nell'ambito della direttiva quadro. Poiché gran parte delle attività umane direttamente responsabili delle pressioni idrografiche si svolge in acque costiere, la tematica è strettamente correlata alla direttiva quadro sulle acque.

[71] Dati provenienti da STECF, 2019 (http://dx.doi.org/10.2760/22641)

[72] Nieto et al., 2015 (https://www.iucn.org/ja/content/european-red-list-marine-fishes).

[73] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/wise-wfd-3

4.2.5. Contaminanti

L'ambizione di raggiungere l'inquinamento zero, in particolare prevenendo alla fonte l'emissione di sostanze nocive, rappresenta per l'UE una priorità. L'attuazione delle misure prescritte dai vari strumenti giuridici unionali e mondiali per combattere l'inquinamento chimico ha permesso di ridurre gli impatti e le concentrazioni in ambiente marino di talune sostanze pericolose [come i policlorobifenili (PCBs), alcuni pesticidi organoclorurati nonché composti antivegetativi a base di stagno] e di limitare le dispersioni di idrocarburi[74]. Tuttavia, a causa della loro elevata persistenza, queste sostanze sono ancora presenti nell'ambiente marino.

In generale, il Mar Baltico presenta una concentrazione relativamente alta di mercurio, ritardanti di fiamma bromurati e isotopo radioattivo Cs-137. In alcune zone dell'Oceano Atlantico nordorientale permangono preoccupazioni riguardo ai livelli di alcuni metalli pesanti (come mercurio, cadmio e piombo), congeneri di PCB e idrocarburi policiclici aromatici. Nel Mar Mediterraneo, alcuni hotspot costieri presentano contaminazione da piombo nel biota e da mercurio nei sedimenti. Nel Mar Nero sembrerebbero esservi problemi d'inquinamento dovuti a inquinanti organici come i pesticidi, i PCB e gli idrocarburi policiclici aromatici e ad alcuni metalli pesanti. È importante sottolineare che le valutazioni attuali vertono su un numero limitato di contaminanti e molte sostanze pericolose per l'ambiente non sono oggetto di regolare monitoraggio e valutazione.

Per quanto riguarda i contaminanti presenti nei frutti di mare, le concentrazioni di metalli pesanti, idrocarburi policiclici aromatici, PCB e diossine dovrebbero essere inferiori ai tenori massimi stabiliti dalla legislazione sui generi alimentari dell'UE[75]. Tuttavia, alcuni pesci e prodotti della pesca provenienti dalla regione del Mar Baltico superano regolarmente i tenori massimi di diossine e di PCB diossina-simili, tanto che nella zona è stata vietata la vendita del salmone. Per tutte le acque dell'UE vi è scarsa disponibilità di informazioni riguardo ai contaminanti non regolamentati o alle sostanze che potrebbero accumularsi nei pesci e nei frutti di mare utilizzati per il consumo umano. Dati recenti indicano tuttavia un accumulo di residui chimici della plastica[76] nella maggior parte delle specie marine, compresi pesci e molluschi e prodotti derivati.

Il monitoraggio dell'inquinamento marino può essere ulteriormente migliorato. A tal fine occorrono: i) un'estrazione dei dati più efficace e reti di monitoraggio comuni (specialmente nel Mediterraneo e nel Mar Nero) nonché ii) approcci metodologici armonizzati su scala regionale.

4.2.6. Rifiuti marini

I rifiuti marini, direttamente collegati ai rifiuti presenti nell'ambiente terrestre e fluviale, hanno suscitato grande attenzione. In tempi rapidi, sulla base delle valutazioni effettuate

[74] Ulteriori iniziative sono in corso di attuazione. Ad esempio, gli Stati membri dell'UE e la Commissione hanno recentemente proposto una modifica della convenzione internazionale dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) sul controllo dei sistemi antivegetativi dannosi sulle navi, al fine di introdurre i controlli sulla cibutrina, una sostanza usata nei biocidi e altamente tossica per le alghe, la fanerogama marina e i coralli.

[75] Regolamento (CE) n. 1881/2006 della Commissione, del 19 dicembre 2006, che definisce i tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari (GU L 364 del 20.12.2006, pag. 5).

[76] I contaminanti chimici, in particolare gli additivi plastici, possono rappresentare un rischio ecotossicologico con trasferimenti ed effetti che interessano gli organismi marini (cfr. ad es. Hermabessiere et al. 2017, http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

attraverso la direttiva quadro e le convenzioni marittime regionali, sono state preparate azioni legislative a livello dell'UE nei confronti della plastica monouso e dei rifiuti correlati alla pesca ed è stata rivista la direttiva relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi[77]. La presenza di rifiuti è stata confermata in tutti i comparti dell'ambiente marino (fascia costiera, colonna d'acqua e fondale). Gli oggetti in plastica sono la componente più abbondantemente presente nei rifiuti marini. Ad esempio, i prodotti monouso in plastica costituiscono per numero il 50 % della totalità dei rifiuti dispersi sulle spiagge europee, mentre gli attrezzi da pesca contenenti plastica rappresentano un ulteriore 27 %. L'ingestione di materie plastiche da parte di specie marine è molto diffusa nei mari europei. Si rinviene, ad esempio, nel 93 % dei fulmari valutati nell'Oceano Atlantico nordorientale, e nell'85 % delle tartarughe valutate nel Mar Mediterraneo si riscontra l'ingestione di rifiuti.

Anche se non esistono forme regolari di monitoraggio a livello regionale, tutti gli studi scientifici indicano che nell'acqua di mare sono presenti notevoli quantità di microrifiuti. Nell'ambito del nuovo piano d'azione per l'economia circolare sono previste azioni specifiche a livello dell'UE per ridurre le microplastiche aggiunte intenzionalmente nei prodotti, i microrifiuti derivanti dalla degradazione di macrorifiuti e le perdite di microplastiche generate dall'uso di prodotti (quali pneumatici e prodotti tessili) e quelle derivanti dai pellet di plastica per la preproduzione.

Piani d'azione regionali contro i rifiuti marini e numerose azioni nazionali sono in fase di attuazione da parte degli Stati membri. Tuttavia, le valutazioni quantitative dei rifiuti sono ancora in corso e il quadro delle conoscenze sui canali di immissione è in via di formazione e mancano misure mirate contro le principali fonti dei rifiuti marini. In Europa vi sono gravi lacune nei dati relativi ai rifiuti presenti sul fondo marino, nello strato superficiale e nella colonna d'acqua, ai microrifiuti e ai relativi effetti sulle specie marine (in particolare l'impigliamento). La direttiva quadro sta affrontando l'urgente necessità di coordinare le metodologie di monitoraggio a livello nazionale, regionale e dell'UE.

4.2.7. Rumore sottomarino

Le iniziative messe in campo dall'UE sono state mirate innanzitutto a rilevare la distribuzione spaziale e le fonti del rumore sottomarino, al fine di poter inferire l'esposizione potenziale degli ecosistemi marini a questo tipo di pressione. Se da un lato vi è una certa disponibilità di mappe del rumore sottomarino, dall'altro si registra una grave penuria di valutazioni di stato[78]. Le attività di ricerca dimostrano che l'esposizione al rumore sottomarino può causare diversi tipi di effetti negativi sugli animali marini, che vanno dai mutamenti comportamentali alla morte.

Si ritiene che la principale fonte di rumore sottomarino a carattere continuo sia il traffico marittimo. Questo tipo di traffico raggiunge la massima intensità lungo i corridoi di navigazione e in prossimità dei porti. Il Mar Mediterraneo conta la più grande zona a traffico molto intenso (27 % sella superficie del mare), seguito dal Mar Baltico (19 % della superficie del mare). Il rumore sottomarino a carattere impulsivo, generalmente legato ad attività come la ricerca marina, le piattaforme offshore per la produzione di

[77] Direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE.

[78] Un esempio è HELCOM, 2019 (http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf).

energia o le operazioni di costruzione, è limitato dal punto di vista spaziale (è probabile che interessi l'8 % dell'area marina dell'UE) ma rimane presumibilmente presente in ampie zone del Mar Baltico, del Mar Mediterraneo centrale e del Mar di Levante, del Mare del Nord, del Mar Celtico, del Mare delle Baleari e del Mare Adriatico. Sono stati istituiti due registri del rumore a carattere impulsivo, uno per i paesi settentrionali dell'UE, uno per quelli meridionali. Permangono tuttavia gravi lacune a livello di monitoraggio e di conoscenze.

Dato che la maggior parte delle attività umane responsabili del rumore sottomarino a carattere continuo e impulsivo sono destinate ad aumentare in futuro, è probabile che anche la pressione del rumore sottomarino aumenterà. Per ridurre al minimo l'impatto, occorrerebbe affrontare la questione della limitazione o compensazione delle emissioni di rumore sottomarino sin dall'inizio dei progetti di sviluppo di determinate tecnologie o attività industriali (ad es. corridoi di navigazione, parchi eolici). Alcuni esperti raccomandano l'elaborazione di calendari spazio-temporali.

Dovrebbero essere prese in considerazione anche altre forme di energia, come la luce o il calore. Alcuni Stati membri hanno sì affrontato questo aspetto nelle loro strategie, ma per un approccio più strategico alle pressioni in questione sono necessari ulteriori sforzi.

5. SFIDE PRINCIPALI E SUGGERIMENTI PER MIGLIORARE L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA QUADRO[79]

5.1. Le definizioni di "buono stato ecologico" devono essere più coerenti e ambiziose

Il buono stato ecologico rappresenta l'obiettivo generale della direttiva quadro. La direttiva impone agli Stati membri di definire tale stato a livello di regione e sottoregione e la decisione del 2017 fornisce le specifiche a tal fine applicabili per ciascun criterio. Solo l'8 % delle prime definizioni di buono stato ecologico riferite dagli Stati membri è stato valutato adeguato [SWD(2020) 61]. Le definizioni tendono ad essere qualitative e non stabiliscono obiettivi chiari; nella maggior parte dei casi mancano dunque quei dettagli quantitativi che permetterebbero di misurare con chiarezza i progressi. Nel complesso, si è riscontrata inoltre una mancanza di coerenza nell'ambito di una stessa regione o sottoregione marina. Le definizioni di buono stato ecologico devono essere più misurabili, più coerenti a livello regionale e più ambiziose[80].

La decisione riveduta sul buono stato ecologico costituisce un'iniziativa coraggiosa e importante che, se attuata pienamente, favorirà una definizione del buono stato ecologico basata su un approccio comune (ad es. la fissazione di elenchi di specie, scale di valutazione e valori di soglia). Alcuni Stati membri hanno dimostrato un crescente impegno e un livello di ambizione più elevato. Ciononostante, i progetti finanziati per sostenere l'attuazione della direttiva quadro e alcune discussioni affrontate nell'ambito delle convenzioni marittime regionali dimostrano che, salvo qualche rara eccezione, a livello regionale non vi è ancora un'interpretazione condivisa del concetto di buono stato

[79] Come previsto dall'articolo 20, paragrafo 3, lettera c) della direttiva quadro.

[80] In linea con questa visione, il Comitato delle regioni, nel constatare che gli obiettivi definiti dagli Stati membri rimangono troppo poco ambiziosi e incoerenti, e che pertanto è difficile capire quanto sia lontano l'obiettivo perseguito, ha esortato a realizzare una svolta politica (CdR, 112ª sessione plenaria del 3 e 4 giugno 2015, Parere " Una migliore protezione dell'ambiente marino", adottato all'unanimità).

ecologico[81]. Sebbene la Commissione non abbia ancora completato la valutazione formale delle nuove informazioni trasmesse, da una prima analisi emerge che vi sono ancora notevoli differenze tra le definizioni di buono stato ecologico comunicate nel 2018; per contro, alcune convenzioni marittime regionali hanno compiuto progressi positivi nella definizione di indicatori comuni, con alcuni valori di soglia concordati in ambito regionale. Se da un lato la strategia comune di attuazione mira a un'attuazione uniforme della direttiva, dall'altro gli Stati membri dispongono di un margine di flessibilità per definire obiettivi di lungo periodo e traguardi di breve periodo adatti al loro contesto e alla loro regione. La decisione del 2017 impone agli Stati membri di definire determinati valori di soglia a livello unionale anziché attraverso le strutture regionali. Nel corso del primo ciclo di attuazione si era iniziato a lavorare in tal senso. Ma anche sotto questo profilo, i tentativi ad oggi effettuati per cercare di definire i valori di soglia hanno dimostrato che il concetto contiene un'ambiguità di base: mentre da un lato il buono stato ecologico non può che essere ambizioso, in quanto dovrebbe essere teso a rispecchiare una definizione comune di ciò che si intende conseguire per i mari europei, dall'altro la fissazione di un termine (il 2020 nella direttiva attuale) impedisce agli Stati membri di accettare una definizione ambiziosa del buono stato ecologico.

5.2. Garantire l'efficacia delle misure

Gli Stati membri hanno profuso considerevoli sforzi per elaborare i loro primi programmi di misure a norma della direttiva quadro, integrando diverse politiche nazionali, unionali e internazionali e colmando le lacune esistenti con nuove misure efficaci rispetto ai costi. Hanno segnalato un totale di 4 653 misure. In generale, si tratta per il 79 % di misure tecniche o di regolamentazione dirette (che potrebbero produrre effetti più immediati sulle pressioni) e per la rimanente parte di azioni di sostegno più indirette. Tuttavia, non tutte le pressioni sull'ambiente marino sono trattate in misura sufficiente dalle misure adottate, visto che solo il 53 % dei programmi valutati (per descrittore e per Stato membro) sembra appropriato per rispondere alle pressioni esistenti [tabella 12 e Figura 8 del documento SWD(2020) 61].

Inoltre gli Stati membri hanno avuto difficoltà a valutare quali effetti avranno sull'ambiente marino le diverse misure dagli stessi adottate. Ciò è dovuto in parte a una complessità di fondo. Se si pensa che è difficile prevedere le tempistiche e l'intero spettro di implicazioni pratiche di una qualsiasi misura presa singolarmente, si può immaginare quanto possa essere arduo stimare i vantaggi cumulativi di un'intera serie di misure. Tuttavia, laddove sussiste un chiaro nesso di causa ed effetto tra pressioni e misure, è possibile identificare gli effetti specifici delle politiche pertinenti dell'UE (ad esempio, la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, le direttive Habitat e Uccelli, la direttiva relativa alle emissioni industriali), che si trovano anche citate come misure nel contesto della direttiva quadro.

Secondo le relazioni in corso sullo stato di attuazione delle misure connesse alla direttiva quadro, presentate finora da 17 Stati membri[82], il 16 % delle nuove misure è stato

[81] In considerazione del fatto che si tratta di una direttiva quadro e che i dati necessari per valutare se è stato rispettato il termine del 2020 per il conseguimento del buono stato ecologico saranno comunicati solo nel prossimo aggiornamento delle valutazioni (entro il 2024), la Commissione non ha finora avviato alcun procedimento d'infrazione relativo al raggiungimento dell'obiettivo o per mancata cooperazione all'elaborazione di definizioni regionali o sottoregionali di buono stato ecologico.

[82] Delle relazioni a norma dell'articolo 18 della direttiva quadro mancano ancora (a fine ottobre 2019) quelle di: Bulgaria, Cipro, Grecia, Italia, Malta e Portogallo.

completato, mentre il 56 % è in linea con la tabella di marcia. I ritardi sembrano essere dovuti principalmente a problemi tecnici, amministrativi nazionali o di finanziamento.

Per il secondo ciclo di attuazione rimangono aperte alcune questioni: i) puntare a fornire risposte adeguate alle principali pressioni che in ciascuna (sotto)regione impediscono agli Stati membri di conseguire un buono stato ecologico, ii) concordare il livello di dettaglio/aggregazione delle misure da riferire e concentrarsi sui loro effetti previsti in termini di riduzione delle pressioni e dei relativi impatti, iii) valutare meglio l'efficienza e l'efficacia delle misure rispetto al conseguimento dei traguardi ambientali e del buono stato ecologico[83], in particolare attraverso la modellizzazione integrata o il collegamento con i programmi di monitoraggio, e iv) migliorare l'uniformità tra le misure regionali, nazionali e unionali, ove possibile attraverso un lavoro comune fra tutti gli Stati membri, così da ottenere maggiori risultati con un minore sforzo.

Principali pressioni evidenziate dagli Stati membri nell'ambito della strategia comune di attuazione dal punto di vista (sotto)regionale:

- Mar Baltico: eutrofizzazione, danni al fondo marino, catture accidentali.
- Mare del Nord: rifiuti, pesca (compresi danni al fondo marino), eutrofizzazione, impatti cumulativi su specie a mobilità elevata.
  - ↳ Golfo di Biscaglia e costa iberica, Macaronesia e Mar Celtico: rifiuti, specie non indigene, pesca (a livello locale).
- Mar Mediterraneo: sovrasfruttamento degli stock ittici, specie non indigene, rifiuti, impatti cumulativi su specie a mobilità elevata.
  - ↳ altre pressioni di rilievo locale, quali eutrofizzazione nel Mar Adriatico e rumore a carattere impulsivo nel Mediterraneo occidentale.
- Mar Nero: contaminanti, rumore sottomarino, danni al fondo marino, sovrasfruttamento degli stock ittici.
- I cambiamenti climatici sono motivo di preoccupazione per tutte le regioni.

5.2.1. La pertinenza delle misure di protezione spaziale

Delle 4 700 misure circa comunicate dagli Stati membri ai sensi della direttiva quadro, 246 erano misure di protezione spaziale. Dal 2012, queste ultime hanno raddoppiato gli spazi designati come zone marine protette in Europa, arrivando a coprire oltre il 10 % delle acque europee e adempiendo agli impegni globali. Queste misure sono tuttavia distribuite in maniera non uniforme tra le regioni e tra le zone di profondità (cfr. SWD(2020) 61). La direttiva quadro chiede di istituire una rete coerente e rappresentativa di zone protette al fine di arrestare la perdita di biodiversità e aumentare la resilienza dell'ambiente marino, in particolare nei confronti dei cambiamenti climatici.

[83] Alcuni deputati al Parlamento europeo hanno espresso rammarico per il fatto la Commissione europea non abbia attuato un maggiore controllo sulle modalità di esecuzione del monitoraggio (riunione della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del Parlamento europeo, del 24 aprile 2017, punto 5 dell'ordine del giorno). A partire dal 2014, è stato dato seguito alle raccomandazioni e sono stati compiuti ulteriori sforzi per rafforzare la cooperazione regionale.

Le zone marine protette, se efficaci (ossia, se protette e gestite efficacemente) possono effettivamente evitare la perdita e il deterioramento di specie e habitat, generare un effetto di ricaduta capace di aumentare la biomassa delle specie sfruttate a fini commerciali, sequestrare il carbonio organico e inorganico contribuendo alla mitigazione dei cambiamenti climatici, rafforzare la protezione delle coste come importante strumento di adattamento, aumentare la resilienza degli ecosistemi nei confronti di specie invasive o del riscaldamento globale, intrappolare o diluire inquinanti come i nutrienti in eccesso, promuovere attività turistiche e ricreative sostenibili; in più, possono essere rifugi di valore inestimabile per la ricerca e l'innovazione tecnica.

Tuttavia, molte delle zone marine protette europee non sono ancora gestite in maniera corretta e non possono essere valutate in termini di coerenza ed efficacia, a causa della mancanza di strumenti e flussi di dati appropriati. Nel contesto dell'UE[84], le principali sfide da affrontare per trasformare le reti di zone marine protette in strumenti efficaci di conservazione sono quelle di: i) istituire reti di siti protetti rilevanti dal punto di vista ecologico su scala (sotto)regionale; in alcune regioni, ciò significa anche estendere la copertura e aumentare la dimensione minima dei siti protetti; ii) aumentare la percentuale delle zone rigorosamente protette o di riserva integrale e migliorare le attività di applicazione delle leggi e di controllo per evitare i cosiddetti "paper park" (parchi che esistono solo sulla carta); iii) attuare piani di gestione efficaci con misure mirate e risorse adeguate in ciascuna zona protetta. La nuova strategia sulla biodiversità per il 2030[85], con le sue proposte intese a proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini, rappresenta una svolta importante in questa direzione.

5.3. Razionalizzare l'attuazione

5.3.1. Complessità

Per sostenere la forte ambizione e la visione olistica della direttiva quadro sono necessarie conoscenze, valutazioni e relazioni approfondite ed esaurienti, e sia gli Stati membri che i servizi della Commissione si impegnano a soddisfare queste esigenze. Per tutti gli attori coinvolti nella strategia comune di attuazione, il primo ciclo di attuazione è stato particolarmente impegnativo, poiché si è trattato di affrontare per la prima volta le attività di discussione, definizione, stesura delle relazioni e valutazione per ciascuna fase del ciclo. La maggior parte dei membri della strategia comune di attuazione indicano come sfide principali la corretta attuazione della direttiva, la mancanza di risorse (soprattutto tempo e risorse umane), la lenta ripresa degli ecosistemi marini e l'assenza di volontà politica. I ripetuti ritardi nella presentazione delle relazioni degli Stati membri e i conseguenti procedimenti di infrazione[86] ai sensi della direttiva dimostrano quanto sia stato difficile per gli Stati membri soddisfare i requisiti. Il processo dovrebbe migliorare nei prossimi cicli, in quanto l'elaborazione delle relazioni dovrebbe presentarsi a questo

[84] La designazione e la gestione di zone marine protette nell'UE sono richieste dalle direttive Uccelli e Habitat e dalla direttiva quadro e sono sostenute dagli obiettivi della strategia dell'UE sulla biodiversità. Altre politiche, come la direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo e la politica comune della pesca, contribuiscono alla gestione coerente di tali siti.

[85] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita [COM(2020) 380 final].

[86] A partire dal 2012, per i ritardi nella presentazione delle relazioni sono stati avviati nei confronti degli Stati membri un totale di 52 procedimenti tra procedure EU Pilot e procedimenti d'infrazione.

punto molto più snella e chiara; pur tuttavia, permangono alcuni problemi specifici che potrebbero essere affrontati per razionalizzare il processo di attuazione.

Il primo ciclo ha dimostrato che le risorse dedicate all'attuazione della direttiva quadro non sembrano essere commisurate alle esigenze di adeguata attuazione della direttiva, anche se gran parte dell'attuazione è sostenuta da altre politiche. Per aumentare tali risorse si potrebbe ad esempio coinvolgere determinati settori di riferimento nel monitoraggio dei loro impatti, collegare il processo di pianificazione dello spazio marittimo per garantire un giusto equilibrio tra economia blu e sostenibilità, sfruttare meglio i sistemi di osservazione coordinati attraverso i programmi di ricerca (ad es. Orizzonte 2020) e i prodotti sviluppati a livello europeo (ad es. Copernico) ed esortare gli Stati membri a sfruttare appieno il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca[87] per finanziare lo sviluppo e l'attuazione delle strategie nazionali per l'ambiente marino.

La direttiva quadro rappresenta indubbiamente un quadro complesso, che presto sarà sottoposto a revisione (a partire da quest'anno) nell'ambito di un processo di valutazione legislativa. Nel primo ciclo di attuazione, tutti gli attori coinvolti dovevano comprendere i collegamenti tra i diversi elementi delle strategie, ma il compito non sempre è risultato chiaro. Ad esempio, in molti casi gli Stati membri non hanno distinto fra traguardi e definizioni di buono stato ecologico. Così come non hanno messo in collegamento i propri traguardi con le proprie misure per poter disporre di una traccia misurabile dei progressi compiuti verso il conseguimento di un buono stato ecologico. Allo stesso modo, i programmi di monitoraggio non sempre stono stati collegati ai traguardi, e poiché sono stati istituiti prima delle misure, anche il collegamento fra i due non è stato ottimale. Finora, la fissazione dei valori di soglia pertinenti per la definizione del buono stato ecologico ha visto lenti progressi e sembra esservi una certa riluttanza a fissare livelli ambiziosi, in quanto ciò impedirebbe agli Stati membri di conseguire un buono stato ecologico entro i termini stabiliti dalla direttiva. Nel documento SWD(2020) 62, la Commissione analizza queste questioni trasversali.

5.3.2. Tempistiche

La direttiva crea incertezza riguardo ai termini per la trasmissione delle relazioni, in quanto indica scadenze fisse per la presentazione delle diverse parti delle strategie nazionali per l'ambiente marino[88] e scadenze variabili per la consultazione, la pubblicazione e la valutazione dei progressi compiuti sul piano attuativo[89]. Lo scoglio è stato superato convenendo con gli Stati membri nella strategia comune di attuazione l'uso di scadenze fisse. Inoltre, il termine per il conseguimento di un buono stato ecologico, fissato dall'articolo 1 per il 2020, non è specificamente allineato ai cicli di relazioni, in quanto la valutazione dei progressi compiuti verso tale obiettivo, sulla base dei dati di monitoraggio precedenti e successivi al 2020, sarà comunicata solo nel 2024. Analogamente, la data fissata dalla direttiva per la pubblicazione della presente relazione sull'attuazione non ha offerto realistiche possibilità di prendere pienamente atto delle

[87] Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca sostiene l'attuazione della politica comune della pesca e la politica marittima integrata, compreso il suo pilastro ambientale, la direttiva quadro. Il Fondo promuove attività di pesca e acquacoltura sostenibili ed efficienti nell'uso delle risorse, sostenendo, fra l'altro, miglioramenti a livello di integrazione delle misure di conservazione, controllo e applicazione della legge, raccolta dei dati nonché l'arricchimento delle conoscenze oceanografiche.

[88] In base all'articolo 5, paragrafo 2, e all'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva quadro.

[89] In base alle disposizioni di cui all'articolo 17, paragrafo 3, all'articolo 18 e all'articolo 19, paragrafo 3, della direttiva quadro.

informazioni riferite nel 2018 riguardo alla valutazione dell'ambiente marino, alle definizioni di buono stato ecologico e ai traguardi ambientali, o riguardo ai progressi compiuti nell'attuazione dei programmi di misure. Vi è inoltre la necessità di tenere conto di eventuali sfasamenti temporali, dato che l'attuazione di misure specifiche non può sempre avere come risultato una ripresa immediata dell'ambiente marino.

Sebbene l'UE abbia già sincronizzato il ciclo sessennale di gestione e di relazioni nell'ambito della politica in materia di acque e ambiente marino, un'ulteriore sincronizzazione con il ciclo di relazioni sulla natura, che comporterebbe essenzialmente una proroga di un anno, potrebbe essere utile e favorire una maggiore efficienza delle valutazioni.

5.3.3. Relazioni

Le relazioni costituiscono un'attività estremamente impegnativa, a causa dell'ampiezza del campo di applicazione della direttiva e della frequenza di presentazione (tre relazioni principali nell'ambito del ciclo sessennale). Le autorità competenti e la Commissione lavorano sotto pressione per onorare i successivi impegni, rispettivamente di relazione e valutazione, senza disporre di tempo o di risorse sufficienti per riflettere adeguatamente su ogni fase e sulle discussioni strategiche prima che inizi la fase successiva. Il processo subisce inoltre rallentamenti a causa della tardiva presentazione delle relazioni da parte di un numero considerevole di Stati membri [cfr. nota 8 e SWD(2020) 60], con un effetto a catena sui tempi di completamento delle valutazioni da parte della Commissione. Ciò significa che i riscontri destinati agli Stati membri subiscono a loro volta differimenti, giungendo spesso troppo tardi per poter essere tenuti in conto nelle relazioni successive.

Gli Stati membri investono molto nelle relazioni testuali per i loro processi nazionali e le consultazioni pubbliche. Oggi, tuttavia, per raccogliere informazioni comparabili e tempestive in tutta l'UE è fondamentale ricorrere alla comunicazione elettronica dei dati. Il quadro conta sulle informazioni comunicate in base alle valutazioni nazionali, laddove le nuove tecnologie di monitoraggio potrebbero fornire un resoconto più preciso dell'effettivo stato dei mari e dei progressi compiuti verso il raggiungimento di un buono stato ecologico. Inoltre, durante il primo ciclo della direttiva quadro, non vi è sempre stata equivalenza tra le relazioni testuali e quelle elettroniche. Alcuni Stati membri riescono a utilizzare le relazioni delle convenzioni marittime regionali, ma il formato di tali documenti non è pienamente allineato ai requisiti delle relazioni elettroniche (e-reporting).

La Commissione e l'Agenzia europea dell'ambiente si stanno adoperando per migliorare e digitalizzare gli strumenti di comunicazione delle informazioni in modo da agevolare il passaggio delle informazioni dalle convenzioni marittime regionali, dalle altre politiche dell'UE e dalle comunicazioni precedenti alle relazioni previste dalla direttiva quadro. Le incongruenze tra le relazioni elettroniche e le relazioni testuali statiche, che alcuni Stati membri sembrano prediligere, dovrebbero essere sanate, in quanto ostacolano il processo complessivo. La direttiva quadro sta procedendo verso una pubblicazione efficiente e trasparente delle informazioni sul portale web WISE Marine[90], con la messa online di interfacce centralizzate e di dati comunicati a livello nazionale.

[90] https://water.europa.eu/marine

5.4. Maggiore integrazione delle politiche

Come già indicato nella sezione dedicata all'efficacia, la direttiva quadro integra, ma non disciplina nello specifico, tutte le attività che influiscono sugli ecosistemi marini (ad es. pesca, navigazione, estrazione offshore di petrolio e gas, energie rinnovabili). Non sorprende che il 75 % circa delle misure a norma della direttiva quadro derivi da altri quadri legislativi. Pertanto, la razionalizzazione e il coordinamento con altre politiche settoriali sono essenziali per raggiungere gli obiettivi della direttiva quadro, sia a livello nazionale che dell'UE. La strategia per la "crescita blu"[91] condivide con la direttiva quadro il principio chiave della sostenibilità, ma se non attuata in maniera sostenibile potrebbe porsi in contraddizione con le misure della direttiva quadro volte al conseguimento di un buono stato ecologico, soprattutto alla luce della potenziale espansione di attività marittime come la produzione offshore di energia e l'acquacoltura. Per evitare che l'espansione delle attività economiche tradizionali o la diffusione di nuove attività pongano ulteriori pressioni sull'ambiente marino, l'UE e i suoi Stati membri devono costruire ponti più solidi, sostenuti dalla scienza, tra la direttiva quadro e le politiche che disciplinano le attività marittime (come la direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo, la politica comune della pesca, le iniziative in materia di energia[92], la politica dei trasporti marittimi) o qualsiasi altra attività (ad es. l'acquacoltura, la desalinizzazione, la gestione dei rifiuti). Tali attività hanno un ruolo importante da svolgere nel trasformare la nostra società e la nostra economia in un sistema sostenibile all'interno di un continente senza emissioni di carbonio, come previsto dagli obiettivi del Green Deal europeo[93]. I parchi eolici offshore sono necessari per porre fine alla dipendenza dai combustibili fossili. L'acquacoltura sostenibile garantisce la sicurezza alimentare e una dieta sostenibile, evitando al contempo una maggiore pressione dovuta all'uso del suolo. La futura strategia per l'energia eolica offshore e gli orientamenti strategici riveduti per un'acquacoltura sostenibile nell'UE, che saranno entrambi adottati nel 2020, contribuiranno a tale scopo e dovrebbero includere tutte le pertinenti considerazioni ambientali. Tali espansioni non possono avere come ricaduta l'erosione della resilienza dell'ecosistema marino, in quanto ciò produrrebbe un effetto a catena sulla resilienza globale del pianeta agli impatti dei cambiamenti climatici.

I membri della strategia comune di attuazione della direttiva quadro hanno rilevato che per il conseguimento di un buono stato ecologico serve una maggiore collaborazione fra tutti i settori e i gruppi in merito alle questioni trasversali, come le relazioni tra attività-pressioni-stato e i cambiamenti climatici.

La decisione del 2017 specifica le modalità per collegare le valutazioni dell'ambiente marino alle norme e ai processi previsti da altre normative dell'UE. Tutti gli Stati membri hanno collegato la maggior parte dei propri programmi di monitoraggio e programmi di misure ad altre normative, soprattutto in materia ambientale (segnatamente, la direttiva quadro sulle acque, la direttiva Habitat e la direttiva Uccelli). Tuttavia, le valutazioni della Commissione e le analisi scientifiche dimostrano che l'integrazione delle politiche

[91] Comunicazione della Commissione: L'innovazione nell'economia blu: realizzare il potenziale di crescita e di occupazione dei nostri mari e dei nostri oceani, COM(2014) 254/2.

[92] Tra le altre, la direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi; la direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. il regolamento (UE) 2015/757 concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo.

[93] Ad esempio, nella comunicazione sul Green Deal, la Commissione ha proposto di estendere il sistema per lo scambio di quote di emissioni al settore marittimo.

non è ancora una realtà sul piano operativo (ad es. integrazione dei dati, pianificazione del monitoraggio, determinazione delle valutazioni) e che sono necessari ulteriori sforzi per sfruttare le sinergie, allineare i processi e, infine, risparmiare risorse. La sezione 3 della presente relazione evidenzia i temi che potrebbero essere collegati o coordinati meglio tra le politiche dell'UE.

Un esempio particolarmente importante è il collegamento tra la direttiva quadro e la politica climatica. Gli oceani sono una componente fondamentale del sistema climatico: immagazzinano la CO_2 antropogenica e una quantità di calore nettamente superiore rispetto all'atmosfera, fungendo da grandi pozzi di assorbimento del carbonio e influenzando il movimento del calore intorno alla Terra. Pertanto, gli oceani possono influire molto pesantemente sul clima mondiale e viceversa. Secondo la relazione in materia di oceani e criosfera nell'era dei cambiamenti climatici, recentemente pubblicata dal gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC)[94]: i) dal 1993 il tasso di riscaldamento dell'oceano è più che raddoppiato e interessa già l'intera colonna d'acqua; ii) dagli anni Ottanta ad oggi l'oceano ha assorbito il 20-30 % del totale delle emissioni di CO_2 antropogeniche e ciò ha comportato una sua ulteriore acidificazione; iii) l'oceano sta perdendo ossigeno e le zone interessate da una diminuzione del tenore di ossigeno si sono allargate, e iv) dal 1982 le ondate di calore marine sono raddoppiate in termini di frequenza e sono divenute più prolungate ed intense. Questi mutamenti oceanografici possono avere conseguenze drammatiche sulla biodiversità marina e sulla resilienza degli ecosistemi. Tutti gli ecosistemi marini valutati nella relazione dell'IPCC evidenziano un elevato rischio di vulnerabilità agli sviluppi climatici.

Nonostante la sua rilevanza, il collegamento tra la direttiva quadro e i cambiamenti climatici non risulta evidente, né a livello di monitoraggio né di elaborazione programmatica. Gli Stati membri hanno evidenziato che gli impatti causati dai cambiamenti climatici e dall'acidificazione dell'oceano sono questioni transfrontaliere importanti che sono affrontate direttamente o indirettamente attraverso i programmi di monitoraggio della direttiva quadro. Tuttavia, aspetti fondamentali come il monitoraggio dell'acidificazione dell'oceano nei mari europei e gli impatti delle ondate di calore marine sulla biodiversità marina non sono adeguatamente definiti.

5.5. Incrementare la cooperazione regionale

Dall'epoca dell'adozione della direttiva quadro ad oggi la cooperazione regionale è migliorata, ma è necessaria una maggiore cooperazione per raggiungere la piena coerenza regionale delle strategie per l'ambiente marino [cfr. SWD(2020) 60]. Per quanto riguarda le tre fasi principali dell'attuazione della direttiva: a) la Commissione ha raccomandato agli Stati membri di fare più ampio ricorso alle norme derivanti dalla legislazione dell'UE o agli indicatori regionali comuni per valutare lo stato delle loro acque marine; b) la coerenza regionale dei programmi di monitoraggio dell'UE è stata valutata da moderata a elevata, tranne nel Mar Mediterraneo, dove è risultata inferiore; e c) la coerenza complessiva dei programmi di misure è risultata moderata in tutte le regioni ed elevata nel Mar Nero. Ne consegue che gli sforzi tesi a ridurre le principali pressioni che interessano ciascuna (sotto)regione dovrebbero essere coordinati meglio.

Da un'analisi preliminare delle informazioni comunicate nel 2018 emerge che, anche nel secondo ciclo, vi sono ampie discrepanze tra Stati membri limitrofi per quanto attiene agli elementi utilizzati per valutare lo stato degli ecosistemi marini. Gli Stati membri

[94] IPCC, 2019 (https://www.ipcc.ch/srocc/home/)

potrebbero fare maggiore ricorso ai risultati prodotti dalle convenzioni marittime regionali, quando compatibili con i requisiti della direttiva quadro. Un aspetto importante da sottolineare è che tali convenzioni integrano le azioni di paesi vicini (terzi) e contribuiscono allo sviluppo delle capacità. Tuttavia, quando le convenzioni marittime regionali non sono in grado di sopperire alle esigenze della direttiva quadro, gli Stati membri dovrebbero sviluppare le proprie strategie per il coordinamento transfrontaliero e regionale in conformità alla direttiva. L'obiettivo fondamentale è che l'UE progredisca verso una protezione dell'ambiente marino più efficiente, armonizzata ed efficace rispetto ai costi. I valori di soglia regionali dovrebbero essere definiti in conformità alla decisione della Commissione del 2017.

5.6. Garantire la disponibilità e la comparabilità dei dati

Nella valutazione iniziale della direttiva quadro, del 2012, lo stato dell'80 % delle specie e degli habitat e del 40 % degli stock ittici commerciali è stato classificato come "sconosciuto"[95]. In alcuni casi la mancanza di dati è dovuta a un vero e proprio vuoto di conoscenze (ad es. solo uno Stato membro è stato in grado nel 2012 di comunicare i dati e di definire un valore di riferimento per quanto riguarda il rumore sottomarino), ma in altri casi il problema potrebbe essere risolto riutilizzando le informazioni già esistenti (ad es. per misurare l'eutrofizzazione, meno del 40 % degli Stati membri ha utilizzato le soglie di concentrazione di clorofilla-a definite nell'ambito dell'esercizio di intercalibrazione della direttiva quadro sulle acque)[96]. In anni più recenti, i contributi dei progetti di ricerca indirizzati a sopperire espressamente alle necessità della direttiva quadro e delle politiche sono stati un importante punto d'appoggio (ad es. INDICIT[97], per lo sviluppo di banche dati e protocolli di monitoraggio relativi all'ingestione di rifiuti da parte delle tartarughe e MISTIC SEAS II[98], per l'allineamento della valutazione della biodiversità marina nella Macaronesia). Alcuni esperti[99] invitano ad utilizzare sistemi di monitoraggio nuovi ed efficaci rispetto ai costi, capaci di garantire un'ampia copertura spaziale e temporale dei mari regionali.

Una seconda sfida consiste nell'acquisire informazioni che siano comparabili fra tutti gli Stati membri. Per facilitare questo compito, i gruppi di esperti e le reti che lavorano nell'ambito della strategia comune di attuazione stanno cercando di definire metodologie robuste, come ad esempio un elenco unificato di elementi (ad es. contaminanti, nutrienti, specie) o valori di soglia per definire e valutare il buono stato ecologico. Tali aspetti metodologici sono essenziali per far sì che gli esiti delle valutazioni siano comparabili tra tutti gli Stati membri. La messa a punto degli strumenti elettronici di comunicazione ha migliorato la comparabilità a livello transfrontaliero, ma vi sono ancora margini di miglioramento per quanto riguarda la progettazione degli strumenti e la variabilità delle informazioni comunicate (ad es. non tutti gli Stati membri interpretano in modo uniforme la stessa misura direttiva quadro; il numero delle misure comunicate va da 17 in Lettonia a 417 in Spagna). Ad oggi, le informazioni raccolte a livello dell'UE nell'ambito della direttiva quadro permangono frammentarie, al punto che non è stato possibile realizzare

[95] https://water.europa.eu/marine/topics/state-of-marine-ecosystem

[96] Palialexis et al., 2014 (https://doi.org/10.2788/64014).

[97] https://indicit-europa.eu/

[98] http://mistic-seas.madeira.gov.pt/en/content/mistic-seas-2

[99] Ad esempio, Borja et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020), Danovaro et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213) o Lynam et al., 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182).

l'analisi dello stato dell'ambiente marino di cui al documento SWD(2020) 61 basandosi unicamente sulle relazioni presentate a norma della direttiva. La decisione del 2017, se pienamente attuata, dovrebbe risolvere questo problema. Un obiettivo primario rimarrà pertanto quello di attuarla nel contesto della strategia comune di attuazione, affinché la Commissione possa disporre di dati ed approcci comuni e comparabili fra tutti gli Stati membri.

6. CONCLUSIONI PRINCIPALI

La presente relazione traccia un bilancio delle principali realizzazioni e delle maggiori sfide del primo ciclo di attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino. Tutte le conclusioni presentate in questa sede saranno oggetto di un ampio processo di consultazione nell'ambito dell'imminente valutazione della direttiva quadro.

Con questa direttiva l'UE si è dotata di una politica per l'ambiente marino olistica e completa, che mette in pratica l'approccio ecosistemico al fine di gestire le attività umane nei mari europei. È importante sottolineare che la direttiva contribuisce anche all'adempimento dei principali impegni assunti a livello internazionale. Essa ha fornito la struttura per la definizione delle strategie per l'ambiente marino necessarie a perseguire un buono stato ecologico nelle acque marine dell'UE. Si stanno monitorando le condizioni delle diverse componenti dell'ecosistema e la presenza delle principali pressioni (e, quando possibile, i loro effetti) e si stanno ponendo in essere misure pertinenti per raggiungere l'obiettivo principale e i traguardi ambientali. Gli Stati membri hanno avviato una collaborazione interservizi e una condivisione dei dati intersettoriali, inoltre negli ultimi anni si è ampliato il coordinamento regionale con il sostegno delle convenzioni marittime regionali.

Se da un lato non bisogna sottovalutare la spinta fornita dalla direttiva, dall'altro non si può non osservare che le strategie degli Stati membri per l'ambiente marino devono essere perfezionate per ciò che riguarda i risultati delle azioni di gestione al fine di ottenere i migliori benefici possibili, anche se si riconosce che, in alcuni casi, i termini prescritti per il conseguimento di un buono stato ecologico non forniscono un margine di tempo sufficiente.

È inoltre poco probabile che le misure adottate e le conoscenze disponibili siano sufficienti. È anche vero che la direttiva quadro non è intesa a regolamentare attività ed esigenze specifiche che in alcuni casi - ove vi siano lacune nel quadro giuridico nazionale, regionale o unionale in vigore - devono essere integrate con una legislazione più mirata. Per tali motivi i progressi compiuti nel conseguimento di un buono stato ecologico non sono stati sufficientemente rapidi da consentire di coprire tutti i descrittori della direttiva quadro in tutte le acque dell'UE entro il 2020. Questa mancanza può essere collegata a una serie di fattori, come la complessità di analizzare e gestire l'ambiente marino e di riferire in merito, l'assenza della volontà politica di finanziare e applicare adeguatamente le misure necessarie o anche lo scarso coinvolgimento di altri settori economici e privati (oltre alle autorità pubbliche ambientali). Su questa base, e lasciando impregiudicata l'eventuale revisione della direttiva in conformità alle procedure per legiferare meglio[100], al fine di rafforzare l'attuazione e i risultati della direttiva quadro,

[100] I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE, COM(2018) 703 final.

l'esperienza acquisita finora nell'ambito della strategia comune di attuazione ha permesso di individuare in via preliminare le aree critiche da migliorare laddove necessario:

(1) aumentare il livello di ambizione e di impegno. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero compiere tutti gli sforzi necessari per rafforzare le diverse fasi del processo di attuazione della direttiva quadro al fine di conseguire un buono stato ecologico e un uso sostenibile dei mari europei. La coerenza delle politiche dovrebbe essere garantita anche a livello dell'UE, ad esempio nella definizione degli obiettivi operativi delle principali politiche comuni dell'UE (come la politica comune della pesca e la politica agricola comune) e nella revisione/aggiornamento di alcuni strumenti chiave dell'UE. La lenta attuazione della decisione del 2017, inoltre, mette in discussione la coerenza delle definizioni di buono stato ecologico. Ulteriori sfide derivano dalle condizioni naturali esistenti, dai cambiamenti climatici e dal tempo che intercorre tra l'attuazione di determinate misure e il recupero dell'ambiente marino;

(2) garantire risorse umane e materiali sufficienti per proteggere l'ambiente marino ed applicare l'approccio olistico ed ecosistemico della direttiva quadro. L'introduzione coordinata di misure efficaci quantomeno mirate alle pressioni più importanti per ogni (sotto)regione marina potrebbe essere estremamente utile al miglioramento dello stato ecologico. Ciò non significa che alcuni impatti sugli ecosistemi marini debbano essere ignorati; semplicemente, si dovrebbe garantire che le misure in essere siano sufficientemente efficaci per prevenire le principali cause di deterioramento e, ove possibile, ripristinare gli ecosistemi marini danneggiati. L'efficacia delle misure passa attraverso l'integrazione con settori come la pesca, l'energia, i trasporti, l'agricoltura e il clima. La scarsa quantificazione delle misure riferite e il margine di incertezza riguardo alla portata del loro contributo al conseguimento di un buono stato ecologico non fanno comprendere chiaramente se le misure adottate nell'ambito delle attuali politiche dell'UE siano nel loro complesso sufficienti a garantire le necessarie riduzioni delle pressioni e degli impatti che interessano gli ambienti marini;

(3) razionalizzare e semplificare l'attuazione della direttiva quadro. La semplificazione delle tempistiche e dei processi di comunicazione è praticabile, ma richiede una maggiore disponibilità e una maggiore armonizzazione dei dati. La razionalizzazione imporrebbe un maggiore coordinamento regionale, l'allineamento dei concetti e degli approcci (facilitato ad esempio dalla strategia comune di attuazione) nonché il coordinamento tra le politiche a livello nazionale, regionale e dell'UE. Grazie all'esperienza del primo ciclo di attuazione, e nel rispetto dei parametri stabiliti dalla direttiva, un minore sforzo in materia di comunicazione potrebbe liberare risorse che consentirebbero agli Stati membri e alla Commissione di concentrarsi sulla sostanza delle valutazioni e sull'attuazione delle misure.

Poiché il secondo ciclo di attuazione della direttiva quadro è già in pieno svolgimento, la Commissione considererà le presenti conclusioni come parte integrante dei preparativi che, in linea con gli orientamenti per legiferare meglio, condurranno alla revisione della direttiva. Questo processo contribuirà direttamente all'attuazione del Green Deal europeo, più specificamente alla sua strategia sulla biodiversità per il 2030 e alla sua ambizione in materia di "inquinamento zero".