

Il Regolamento UE INN

Analisi: Applicazione dei controlli sulle importazioni di prodotti della pesca in UE

DOCUMENTO DI SINTESI – MARZO 2017



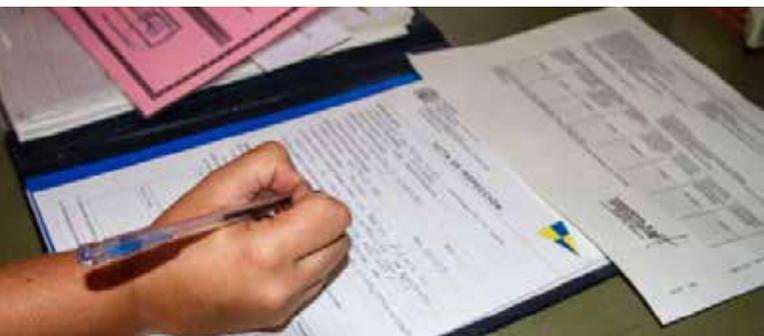
COVER: © THE PEW CHARITABLE TRUSTS/KASHFI HALFORD

DOCUMENTO DI SINTESI

Applicazione dei controlli sulle importazioni in virtù del Regolamento UE per mettere fine alla pesca illegale, non documentata e non regolamentata (INN): facciamo il punto della situazione

Premessa

Uno degli obiettivi principali del Regolamento UE per combattere la pesca illegale, non documentata e non regolamentata (INN) è prevenire, scoraggiare ed eliminare il commercio dei prodotti provenienti dalla pesca INN all'interno della UE. Il regolamento istituisce un sistema di certificati di cattura (CC) per aiutare le autorità degli Stati Membri a intercettare e bloccare alla frontiera i prodotti di origine illegale; il regolamento prevede altresì una procedura per identificare i paesi terzi (non-UE) non cooperanti nella lotta contro la pesca INN (il sistema dei "cartellini").



UE da tutti gli Stati Membri. I dati presentati alla Commissione Europea sono stati corroborati da discussioni con le autorità competenti nell'applicazione del Regolamento INN negli SM che sono i principali importatori di prodotti della pesca e dalla consultazione delle pubblicazioni specifiche. Questo documento rappresenta la prima analisi pubblicata dei dati presentati dagli SM e si riferisce all'ultimo periodo di rendicontazione, il biennio 2014/15.

L'analisi si è concentrata sui sei obblighi principali previsti dal Regolamento per quanto riguarda le importazioni:

1. Controlli di routine sui documenti dei CC per l'importazione
2. Applicazione di un approccio basato sul rischio nella valutazione dei CC
3. Controllo dei CC per l'accertamento della conformità delle importazioni
4. Ispezione fisica dei carichi
5. Respingimento dei carichi in caso di non conformità
6. Rapporto biennale alla Commissione sulle attività previste dal Regolamento

Rispetto ai sei obblighi di cui sopra previsti dal Regolamento, l'analisi trae una serie di conclusioni presentate nelle pagine seguenti.

Risultati più rilevanti

L'analisi mette in luce delle evidenti disparità nell'applicazione dei controlli alle importazioni all'interno della UE, che creano una situazione di confusione e incertezza per gli operatori e lasciano il sistema esposto a potenziali abusi. Le disparità di cui sopra riguardano soprattutto la frequenza e la severità dei controlli e delle verifiche dei certificati di cattura e anche la qualità delle procedure di valutazione dei rischi per l'identificazione dei carichi da sottoporre a ispezione.

Emerge inoltre con una certa sicurezza che le disparità nei controlli sulle importazioni potrebbero far sì che i flussi ad alto rischio vengano dirottati verso stati che si sono dimostrati meno severi nell'applicazione delle procedure di valutazione dei CC.

Questa situazione rischia di vanificare i significativi passi avanti compiuti da alcuni Stati membri nella piena applicazione del Sistema dei CC previsto dal Regolamento UE e non fornisce una garanzia sufficiente che i prodotti provenienti da attività di pesca INN non entrino nel mercato UE.

Il regolamento INN è entrato in vigore il 1 gennaio 2010 e quindi viene applicato da otto anni. Come avviene in altre aree della politica UE, ogni due anni i 28 Stati Membri presentano alla Commissione Europea un rapporto sull'applicazione degli obblighi principali del Regolamento. I rapporti contengono, tra le altre informazioni, i dati sulle importazioni in virtù del Regolamento, i dettagli delle procedure di controllo delle importazioni e le raccomandazioni per migliorare i sistemi e gli schemi attualmente in vigore.

I rapporti biennali presentati dagli SM per il periodo 2010-2015 sono stati ottenuti accedendo alle richieste di informazioni rivolte alla Commissione Europea. I rapporti ricevuti sono stati poi analizzati al fine di produrre una panoramica circa i progressi fatti verso la piena ed effettiva applicazione del Sistema dei CC previsto dal Regolamento

Questa è la prima analisi pubblicata dei dati dichiarati dagli Stati membri per il periodo 2014/2015

2014/15

Esistono delle differenze tra gli Stati membri in termini di proporzioni di certificati di cattura sottoposti a controllo e anche per le procedure adottate



© E.J.F

OBBLIGO 1: Controlli di routine dei documenti sui CC

- Gli obblighi non vengono rispettati in maniera omogenea all'interno dell'UE.
- Sono emerse delle differenze tra gli SM circa la percentuale di CC sottoposti a controlli e anche rispetto alle procedure applicate.
- A livello di UE mancano indicazioni chiare per garantire l'armonizzazione delle procedure tra gli SM, per esempio per quanto riguarda i campi specifici dei CC da sottoporre a controllo e le fonti esterne di informazioni che dovrebbero essere consultate.



- Quattro stati membri hanno dichiarato nello specifico di applicare i criteri di rischio stabiliti a livello UE per fare controlli mirati. Altri SM stabiliscono criteri di rischio a livello nazionale, con procedure che prevedono ampie variazioni per esempio sul numero/tipo di criteri applicati e/o sulla maniera di selezionare i CC da sottoporre a verifica. Dieci SM non adottano l'approccio basato sui rischi nella valutazione dei CC, apparentemente a causa del basso numero di CC che ricevono. I maggiori paesi importatori tra gli SM non hanno dichiarato le informazioni sui criteri di rischio specifici adottati per selezionare i CC da sottoporre ai controlli.

OBBLIGO 2: Adozione di un approccio basato sui rischi nella valutazione dei CC

- Un'effettiva analisi dei rischi, così come prevista dal Regolamento UE, è essenziale per identificare i carichi da sottoporre a successivi controlli considerate la dimensione delle importazioni di prodotti della pesca in UE, la maggioranza dei quali arrivano con i container. I prodotti importati nei container presentano delle difficoltà maggiori in termini di controlli, verifiche e distribuzione degli sforzi.
- Gli standard concernenti la valutazione dei rischi cambiano in maniera considerevole tra gli SM e in alcuni casi appaiono inadeguati alla complessità e ai volumi dei flussi commerciali di prodotti della pesca che arrivano in UE. In parole povere, la flessibilità accordata agli SM nella scelta delle metodologie da utilizzare per i controlli basati sui rischi dei CC ha messo a repentaglio l'obiettivo dichiarato dalla stessa Commissione di arrivare all'armonizzazione dell'approccio adottato da tutti gli SM per le verifiche e i controlli.



OBBLIGO 3: Controllo dei CC per verificare la conformità delle importazioni

- Quattro SM hanno inviato circa il 75% delle 3.000 (all'incirca) richieste totali di controllo a paesi terzi per verificare la conformità delle importazioni di prodotti della pesca nel periodo 2014/15 (**Figura 1**). Tuttavia, nello stesso periodo, tre dei quattro sopracitati SM sono stati destinatari dei flussi commerciali a minor rischio in termini di percentuali di CC provenienti da Paesi¹ che hanno ricevuto un cartellino rosso (**Figura 2**).
- Diversi SM invece, pur in presenza di flussi commerciali ad alto rischio, hanno inviato pochissime o nessuna richiesta di verifica ai paesi terzi da quanto il Regolamento è entrato in vigore. (**Figure 1 e 2**). Esistono esempi lampanti di SM che non hanno fatto le verifiche in circostanze che palesemente avrebbero richiesto controlli più approfonditi.
- Una delle conseguenze di queste disparità è il potenziale dirottamento dei flussi commerciali ad alto rischio verso gli SM con standard di controllo meno severi.



Figura 1 | Numero di richieste di verifiche inviate ai paesi terzi nel 2014/15*

Fonte: rapporti biennali presentati dagli SM per il periodo 2014/15.

*Le barre in grigio si riferiscono ai dati dei rapporti 2012/13. Dati 2014/15 non disponibili quando è stato scritto il testo

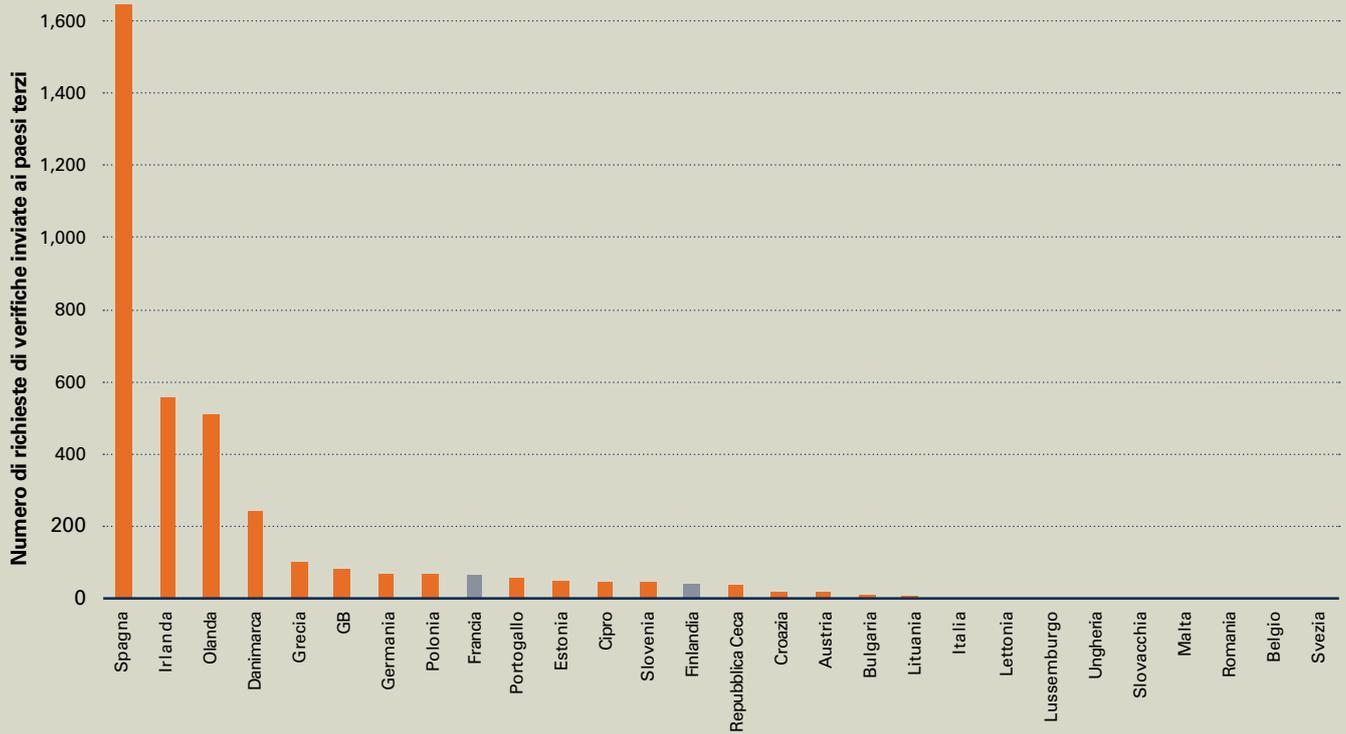
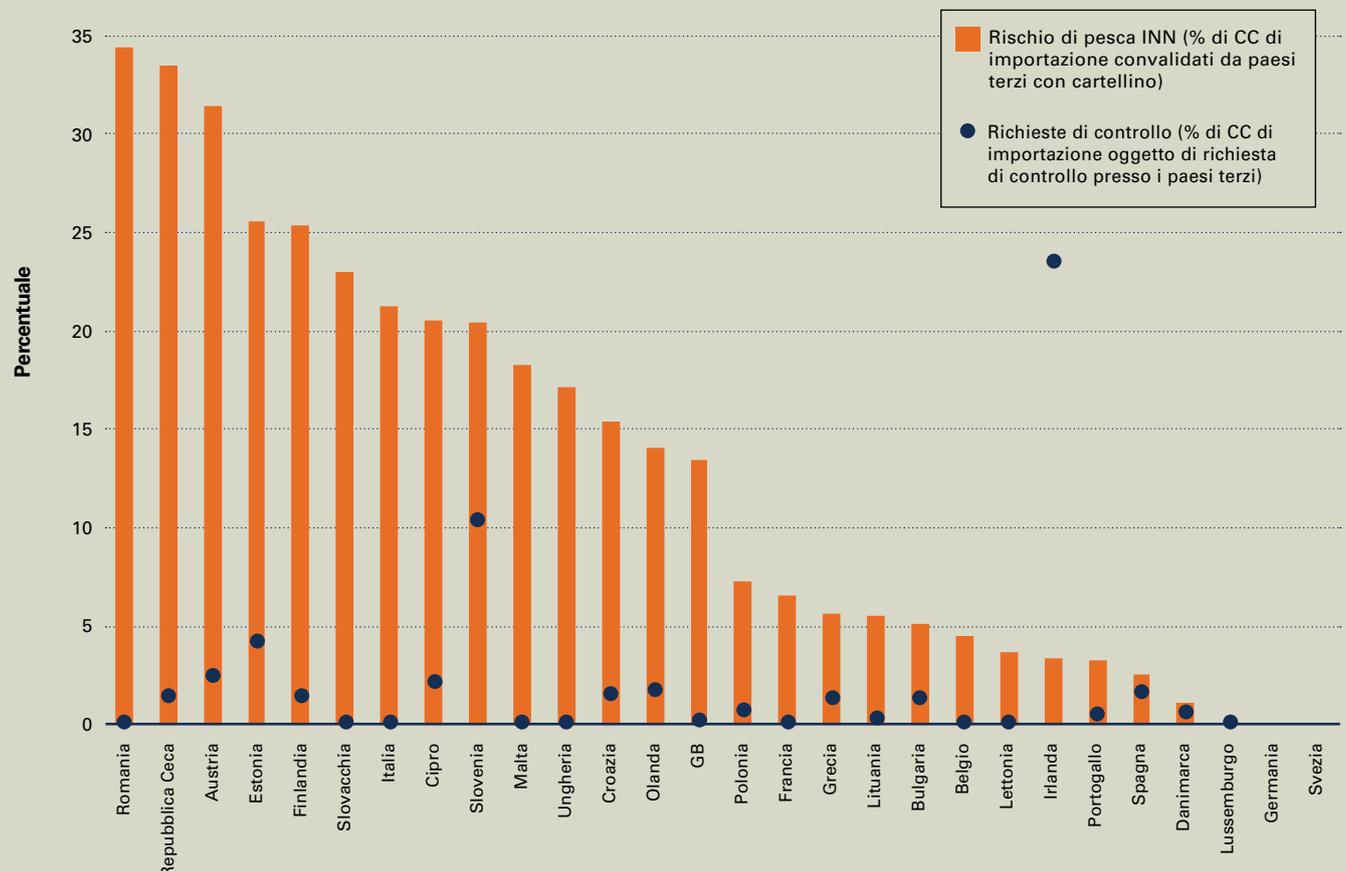


Figura 2 | Confronto della % di CC di importazione (i) convalidati dai PT con cartellini in virtù del Regolamento INN (rischio di pesca INN) e (ii) oggetto di richiesta di verifica ai paesi terzi (2014/15)*

Fonte: rapporti biennali presentati dagli SM per il periodo 2014/15 o per il 2012/13 in caso di dati 2014/15 non disponibili quando è stato scritto il testo.

* Non è stato possibile calcolare il rischio di pesca INN per Germania e Svezia per mancanza di dati sugli stati bandiera di origine nei rispettivi rapporti biennali



OBBLIGO 4: Ispezione fisica dei carichi

- Le importazioni che arrivano con le navi portacontainer non sono sottoposte alle stesse misure e agli stessi criteri previsti dal Regolamento e applicati agli sbarchi diretti nei porti UE.
- Attualmente c'è una scarsissima armonizzazione nei controlli delle importazioni via container e gli sforzi fatti a livello UE per assicurare l'applicazione di standard minimi di applicazione sono piuttosto ridotti.
- Sei SM hanno dichiarato di non effettuare ispezioni sulle navi portacontainer (o su altre merci importate) per gli scopi INN.
- Tra i sedici SM che hanno dichiarato di effettuare ispezioni di carichi merci/container, esistono delle disparità relative alla maniera di selezionare i container da sottoporre a ispezione, alle procedure di ispezione e all'uso del criterio della gestione dei rischi come base dei controlli.
- In generale, lo scarso livello dei dettagli e la bassa coerenza delle informazioni riportate dagli SM impediscono una valutazione efficace dell'applicazione generale nella UE.



- Dal 2010, circa 350 carichi sono stati respinti ai sensi del Regolamento, (**Figura 3**) compresi sia i respingimenti per mancata conformità procedurale/documentale sia quelli legati alla pesca INN. Il numero di carichi rifiutati appare basso se confrontato sia alle stime pre-Regolamento sulle importazioni INN (500.000 tonnellate importate in UE ogni anno) sia al rischio di pesca INN associato alle importazioni in UE (vedi **Figura 4**).
- Tra gli SM, i maggiori importatori e quelli che registrano maggiori volumi commerciali e flussi potenzialmente a rischio hanno dichiarato pochissimi respingimenti di carichi dall'entrata in vigore del Regolamento (**Figura 3 e 4**).

OBBLIGO 6: Rapporto biennale alla Commissione sulle attività previste dal Regolamento

- Per alcuni SM, la scarsità di informazioni sulle procedure di applicazione del sistema dei CC previsto dal regolamento INN impedisce di effettuare una valutazione efficace sulla reale applicazione e ostacola dei confronti significativi tra gli SM.
- In diverse aree, le domande previste dai modelli per la redazione del rapporto si sono rivelate ambigue e poco precise, causando differenze di interpretazione tra gli SM. A questo bisogna aggiungere una mancanza di chiarezza sul contenuto degli obblighi in capo agli SM previsti dal Regolamento, soprattutto per quanto attiene alle procedure per i controlli e le verifiche dei CC basate sul rischio.
- Uno dei difetti maggiori dei modelli per la redazione dei rapporti biennali è la mancata richiesta agli SM di fornire informazioni sui dati dei CC divise per Stato di bandiera di provenienza. Questa informazione è essenziale per il calcolo di rischio INN associato alle importazioni e per individuare eventuali spostamenti nei flussi commerciali.
- Per assicurare un livello appropriato di dettaglio nei rapporti degli SM, e per rendere possibile un'effettiva valutazione dell'applicazione del sistema dei CC, è necessario apportare una serie di miglioramenti ai modelli usati per la redazione dei rapporti.



OBBLIGO 5: Respingimento dei carichi in caso di non conformità

- Gli SM applicano standard e parametri diversi per stabilire in quali circostanze un carico debba essere respinto all'ingresso nella UE e questo crea discriminazioni tra gli operatori che importano prodotti con la stessa origine.
- Uno dei maggiori ostacoli al respingimento dei carichi sembra essere la maniera di stabilire se ci siano motivi validi per farlo, in aggiunta alla riluttanza di alcuni SM di causare ritardi solo per controllare i CC.



85-92%

dei prodotti della pesca importati entrano nell'Unione Europea via container



Figura 3 | Numero dei carichi respinti dagli SM in conformità con il Regolamento INN (2010-2015)*

Fonte: rapporti biennali presentati dagli SM per il periodo 2014/15, se disponibili (vedi allegato 1)
 *La Francia non ha fornito informazioni sul numero dei carichi respinti nel rapporto biennale per il 2012/13

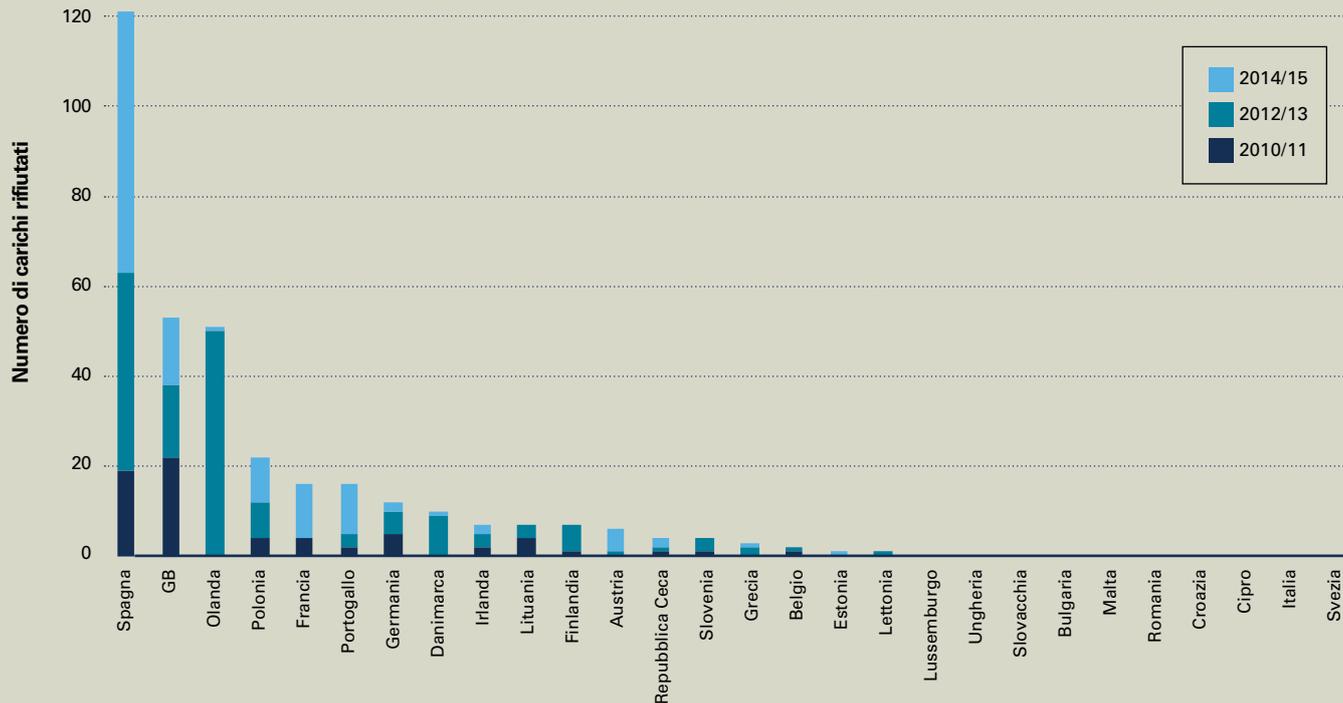
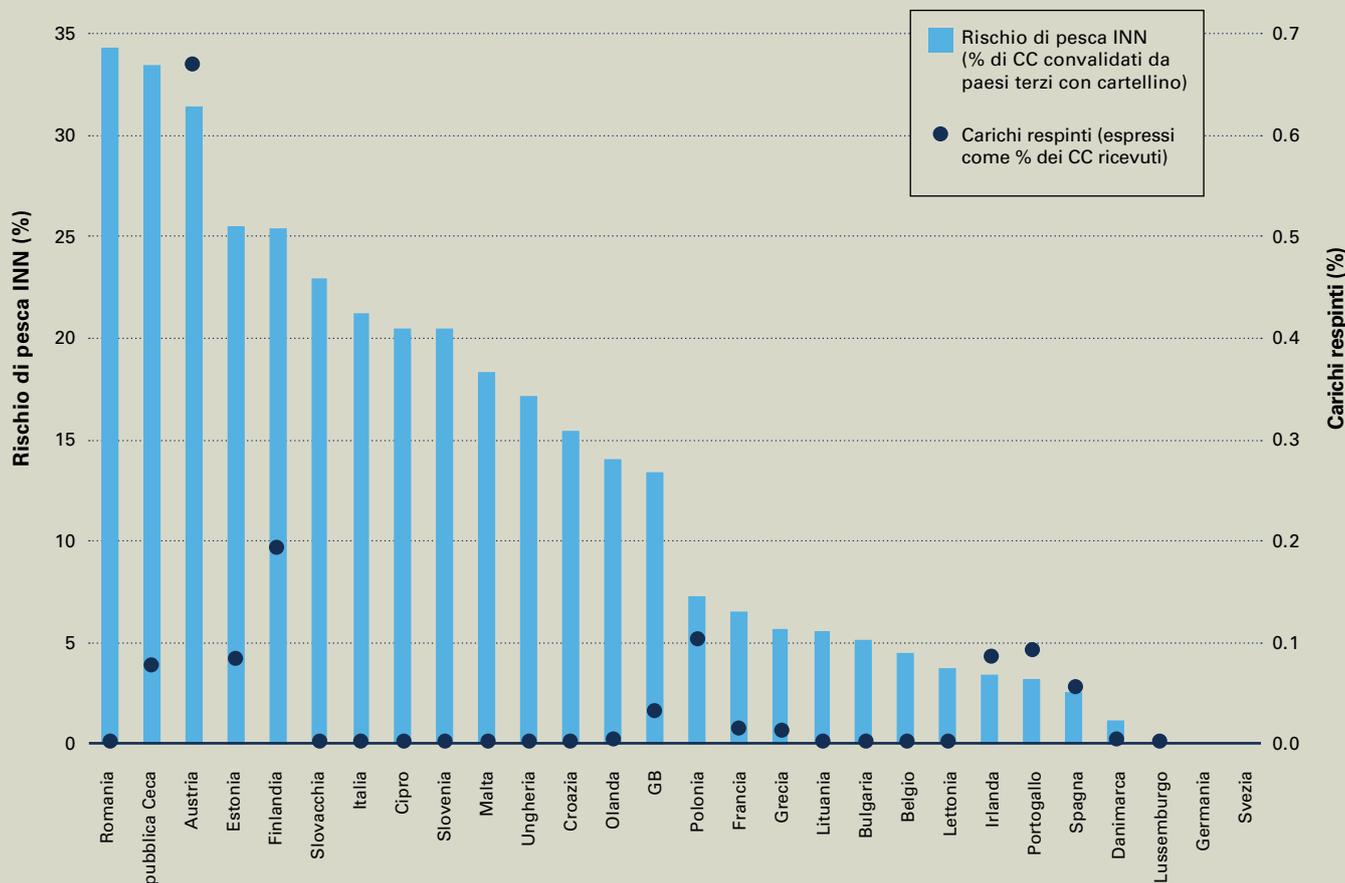
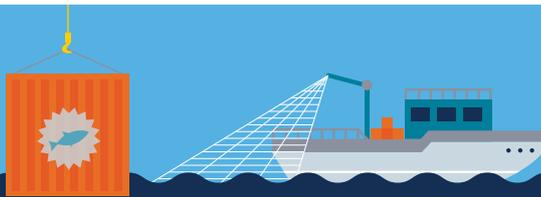


Figura 4 | Confronto tra: (i)% dei CC convalidati da paesi terzi con cartellino in virtù del Regolamento INN (rischio di pesca INN) e (ii) carichi respinti espressi come % dei CC ricevuti (2014/15)*

Fonte: Rapporti biennali presentati dagli SM per il periodo 2014/15 o per 2012/13 se i dati 2014/15 non erano disponibili quando è stato scritto il testo.
 * Non è stato possibile calcolare il rischio di pesca INN per Germania e Svezia per mancanza di dati sugli stati bandiera di origine nei rispettivi rapporti biennali



Cose da fare per un'applicazione uniforme ed efficace dei controlli alle importazioni in tutti gli stati membri UE



Controlli esaustivi delle informazioni riportate sui CC; controllo del 100% dei CC



Controlli limitati a pochi campi dei CC; solo per una % dei CC

CONTROLLI SUI DOCUMENTI

I criteri di rischio sono esaustivi, ben definiti e aggiornati regolarmente; applicati sistematicamente ai CC in entrata



Criteri di rischio inadeguati; non applicati sistematicamente ai CC in entrata

ANALISI DEI RISCHI

I paesi terzi vengono contattati sistematicamente a seguito dell'analisi del rischio e/o sulla base dei controlli iniziali sui documenti



Raramente viene chiesto ai paesi terzi di fornire informazioni supplementari o assistenza per accertare la legalità dell'origine come parte del processo di controllo

VERIFICHE

Una porzione dei carichi viene ispezionata fisicamente da funzionari esperti in caso di dubbi o sospetti, sulla base dell'analisi dei rischi*



I carichi non vengono ispezionati fisicamente per gli scopi dei controlli alle importazioni previsti dal Regolamento INN

ISPEZIONI

I carichi vengono respinti sistematicamente in virtù delle disposizioni del Regolamento



I carichi non vengono respinti nelle circostanze previste dal Regolamento

RESPINGIMENTI

* In caso di sbarchi diretti (e trasbordi) da pescherecci di paesi terzi nei porti UE, il Regolamento INN prevede che gli SM ispezionino fisicamente almeno il 5% di suddette operazioni in base alla valutazione dei rischi

Raccomandazioni

L'analisi mette in luce la necessità per la Commissione Europea e gli SM di moltiplicare gli sforzi per assicurare in tutta l'UE un'applicazione migliore e più uniforme dei controlli sulle importazioni in conformità con il Regolamento INN.

Per affrontare le questioni individuate, assicurando un'efficace e unita barriera UE alle importazioni di prodotti della pesca INN e la parità di condizioni a tutti gli operatori, raccomandiamo quanto segue:

1. La **Commissione Europea** usi tutti i mezzi a sua disposizione al fine di arrivare a un'armonizzazione minima tra tutti gli SM nell'applicazione delle procedure per i controlli dei CC, l'analisi dei rischi e le verifiche; nella fattispecie:
 - Incrementando gli sforzi per creare un database diffuso a livello UE per l'elaborazione, il controllo incrociato e la memorizzazione delle informazioni sui CC da accompagnare a un efficace strumento di analisi dei rischi con l'obiettivo di realizzare un progetto pilota entro la metà del 2017 e arrivare alla piena applicazione del sistema entro la fine del 2017.
 - Facilitando gli accordi su - e assicurandone l'applicazione - criteri e procedure standardizzati per l'analisi dei rischi e per le ispezioni dei carichi prendendo a modello le migliori prassi attualmente applicate nella UE.

- Emettendo delle linee guida che almeno:
 - o Indichino chiaramente quali elementi dei CC debbano essere sempre sottoposti a controllo dagli SM;
 - o Stabiliscano dei metodi e dei criteri condivisi per l'analisi dei rischi a livello UE;
 - o Fissino una percentuale minima di CC da sottoporre a verifica;
 - o Specificchino il tipo di prove di origine legale che dovrebbero essere richieste ai paesi terzi come parte del processo di verifica;
 - o Stabiliscano dei chiari parametri secondo i quali i carichi debbano essere sottoposti a ispezione e respinti all'ingresso sul mercato UE.
- Organizzando delle missioni di audit e valutazione negli SM per verificare il rispetto degli obblighi relativi ai controlli sulle importazioni e adottare delle misure nei confronti di quegli SM che non eseguono controlli efficaci dei CC basati sui rischi né respingono i carichi come previsto dalle disposizioni del Regolamento.
- Migliorando il formato del rapporto biennale per garantire risposte dettagliate e standardizzate da parte degli SM, di qualità sufficiente a permettere una valutazione esaustiva dell'applicazione del Regolamento INN, in particolare delle procedure per i controlli dei CC, le verifiche e l'analisi dei rischi.

Continua a pagina 8

2. **Gli Stati Membri** forniscano i mezzi necessari e dimostrino la volontà politica di applicare appieno il Regolamento facendo quanto segue:

- Destinando capacità e risorse adeguate a garantire l'effettiva applicazione dei controlli sulle importazioni come previsto dal Regolamento.
- Sostenendo la creazione di un database UE dei CC e impegnandosi a usarlo pienamente e sistematicamente una volta che è stato creato.
- Sostenendo la creazione di un approccio UE standardizzato all'analisi dei rischi e assicurando che venga applicato in maniera efficace ed effettiva nell'identificazione di CC/carichi ad alto rischio.
- Applicando delle procedure di verifica e ispezione standardizzate e complete sui CC e sui carichi ad alto rischio, come concordato e stabilito dalla Commissione.
- Garantendo che i carichi che contengono prodotti sospetti o pescati in maniera illegale non vengano autorizzati a entrare sui mercati UE.
- Prendendo in considerazione la creazione di squadre specializzate di intelligence e indagine a livello nazionale incaricate dell'analisi strategica dei flussi commerciali e dell'analisi di possibili casi di pesca INN, a supporto dell'applicazione del sistema dei CC.



© E.J.F.

La presente analisi ha evidenziato la necessità di un'applicazione armonizzata e più efficace dei controlli sulle importazioni in virtù del regolamento EU negli Stati membri

NOTA: ¹ Si presume che gli Stati bandiera noti per sistemi di monitoraggio, controllo e sorveglianza insufficienti – come dimostrato dall'emissione del cartellino giallo (o successivamente rosso) da parte della Commissione Europea in virtù del sistema dei cartellini previsto dal Regolamento – non siano nella posizione di certificare l'origine legale delle catture dei propri pescherecci

Informazioni supplementari

The Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, The Pew Charitable Trusts e WWF stanno lavorando insieme per garantire l'applicazione armonizzata ed effettiva del Regolamento UE sulla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN). Per maggiori informazioni sui miglioramenti apportati al sistema UE dei certificate di cattura, visitate il sito www.iuuwatch.eu/catch-certificate-scheme.

Contatti della Coalizione:

Irene Vidal | Environmental Justice Foundation |
Tel.: +44 (0) 20 7239 3310 |
irene.vidal@ejfoundation.org

Vanya Vulperhorst | Oceana |
Tel.: +32 (0) 2 513 2242 |
vvulperhorst@oceana.org

Ness Smith | The Pew Charitable Trusts |
Tel.: +44 (0) 20 7535 4000 |
nsmith@pewtrusts.org

Eszter Hidas | WWF |
Tel.: +32 (0) 2 761 0425 |
ehidas@wwf.eu

Victoria Mundy | Addetto alle Ricerche per la Coalizione |
Tel.: +32 (0) 2 513 2242 |
victoria.mundy@ejfoundation.org

© WWF/EDWARD PARKER