



COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Comunicazione della Commissione sui valori di soglia fissati dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino 2008/56/CE e dalla decisione (UE) 2017/848 della Commissione

(C/2024/2078)

I. Introduzione

Scopo della presente comunicazione è chiarire le questioni relative allo status giuridico e all'uso dei valori di soglia per il buono stato ecologico fissati attraverso la cooperazione unionale, regionale o subregionale, in linea con la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino ⁽¹⁾ (direttiva 2008/56/CE, di seguito «la direttiva») e con la decisione (UE) 2017/848 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 ⁽²⁾ (di seguito «la decisione»).

II. Contesto giuridico

La direttiva impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per conseguire o mantenere un buono stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2020 (articolo 1, paragrafo 1). Per conseguire tale obiettivo essi devono elaborare e attuare le strategie per l'ambiente marino di cui all'articolo 5. Un aspetto delle strategie per l'ambiente marino consiste nell'accertare se le acque marine sono in buono stato ecologico (articolo 5, paragrafo 2, lettera a), punto ii)).

Il «buono stato ecologico» è definito all'articolo 3, punto 5, della direttiva come *«lo 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»*.

In conformità dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva e sulla base della valutazione iniziale effettuata a norma dell'articolo 8, paragrafo 1, gli Stati membri devono valutare una serie di requisiti di buono stato ecologico per le acque marine di ciascuna regione o sottoregione. A tal fine devono tener conto degli undici descrittori qualitativi elencati nell'allegato I della direttiva. I criteri e le norme metodologiche relativi al buono stato ecologico delle acque marine che gli Stati membri sono tenuti a utilizzare sono stabiliti nella decisione. L'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva stabilisce che essi sono fissati dalla Commissione *«in modo da garantire la coerenza e consentire una comparazione della misura in cui le regioni o sottoregioni marine stiano conseguendo un buono stato ecologico»*.

Ai sensi del considerando 8 della decisione, *«[p]er ciascun descrittore qualitativo figurante nell'allegato I della direttiva 2008/56/CE e in base agli elenchi indicativi di cui all'allegato III della medesima direttiva, è necessario definire i criteri, compresi gli elementi dei criteri e, se pertinente, i valori di soglia. I valori di soglia sono intesi a contribuire alla definizione di una serie di requisiti di buono stato ecologico da parte degli Stati membri, e a valutare il grado di conseguimento di quest'ultimo.»* L'articolo 2, secondo comma, punto 5, della decisione definisce il «valore di soglia» come *«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»*.

La decisione specifica che l'allegato stabilisce due tipi di criteri per la definizione del buono stato ecologico: criteri primari ⁽³⁾ e criteri secondari ⁽⁴⁾. Gli Stati membri sono tenuti, in linea di principio, a utilizzare i criteri primari, a meno che, sulla base della valutazione iniziale dello stato delle loro acque marine o dei successivi aggiornamenti effettuati in conformità dell'articolo 8 e dell'articolo 17, paragrafo 2, lettera a), della direttiva, non spieghino debitamente le motivazioni per cui non si applica un criterio primario. Tuttavia, a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, della decisione, gli Stati membri dispongono di un certo grado di flessibilità nel decidere se utilizzare i criteri secondari (salvo se altrimenti specificato nell'allegato). Gli Stati membri possono decidere di utilizzare un criterio secondario, se necessario, a integrazione di un criterio primario o qualora, per un particolare criterio, l'ambiente marino rischi di non conseguire o non mantenere il buono stato ecologico.

⁽¹⁾ GU L 164 del 25.6.2008, pag. 19.

⁽²⁾ GU L 125 del 18.5.2017, pag. 43.

⁽³⁾ Cfr. allegato della decisione: D1C1, D1C2, D1C3, D1C4, D1C5, D1C6, D2C1, D3C1, D3C2, D3C3, D4C1, D4C2, D5C1, D5C2, D5C5, D6C1, D6C2, D6C3, D6C4, D6C5, D8C1, D8C3, D9C1, D10C1, D10C2, D11C1, D11C2.

⁽⁴⁾ Cfr. allegato della decisione: D2C2, D2C3, D4C3, D4C4, D5C3, D5C4, D5C6, D5C7, D5C8, D7C1, D7C2, D8C2, D8C4, D10C3, D10C4.

Scopo dei valori di soglia è valutare il livello qualitativo raggiunto per i criteri (primari o secondari), che sono a loro volta utilizzati per valutare il conseguimento dei descrittori qualitativi elencati nell'allegato I della direttiva. Tali descrittori sono utilizzati per determinare, conseguire o mantenere il buono stato ecologico, che costituisce l'obiettivo principale della direttiva.

Alcuni valori di soglia sono già stabiliti nell'allegato della decisione, derivano dalla legislazione vigente e sono pertanto già applicabili. Per gli altri valori di soglia che devono essere fissati ai sensi della decisione, l'articolo 5, paragrafo 1, della stessa impone agli Stati membri di stabilirli entro il 15 luglio 2018 ⁽⁵⁾. Se gli Stati membri non sono in grado di fissare i valori di soglia entro tale termine, devono fissarli «quanto prima possibile successivamente a tale data» ⁽⁶⁾, a condizione che forniscano alla Commissione le motivazioni del ritardo nella comunicazione di cui all'articolo 17, paragrafo 3, della direttiva.

Finora attraverso la cooperazione unionale, regionale o subregionale è stata fissata una serie di valori di soglia ⁽⁷⁾ per diversi criteri di descrittori.

III. Stato dei valori di soglia per il buono stato ecologico

1. Valori di soglia diversi da quelli fissati a livello unionale, regionale o subregionale

La prima questione da chiarire è se gli Stati membri possano utilizzare, per lo stesso criterio, valori di soglia nazionali diversi da quelli fissati a livello unionale, regionale o subregionale.

L'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva costituisce la base giuridica della decisione. La decisione stabilisce che i valori di soglia sono intesi a «garantire la coerenza e consentire il confronto tra le regioni o sottoregioni marine riguardo alla valutazione del grado di conseguimento del buono stato ecologico». Autorizzare gli Stati membri a continuare a utilizzare i propri valori di soglia nazionali una volta fissati i valori di soglia a livello unionale, regionale o subregionale comprometterebbe l'obiettivo di cui all'articolo 9, paragrafo 3, che mira anche a garantire che le autorità agiscano in modo coerente e coordinato in tutta l'UE.

Ciò sarebbe inoltre in contrasto con le disposizioni della decisione. Come indicato sopra, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della decisione consente agli Stati membri di utilizzare i valori di soglia nazionali solo fino a quando non siano stati stabiliti valori di soglia attraverso la cooperazione unionale, regionale o subregionale. Di conseguenza, una volta fissati i valori di soglia a livello sovranazionale, gli Stati membri non possono più utilizzare i propri valori di soglia nazionali. La formulazione del considerando 12 corrobora tale conclusione. Secondo tale considerando, «[f]inché tali valori di soglia non vengono stabiliti attraverso la cooperazione unionale, regionale o sottoregionale, gli Stati membri possono applicare valori di soglia nazionali, tendenze direzionali o valori di soglia indicativi basati sulla pressione».

Pertanto gli Stati membri non sono più autorizzati a utilizzare valori di soglia nazionali diversi una volta che i valori di soglia siano fissati a livello unionale, regionale o subregionale.

2. Esistenza di un potere discrezionale per gli Stati membri di non utilizzare i valori di soglia fissati attraverso la cooperazione unionale, regionale o subregionale nel contesto degli aggiornamenti delle strategie per l'ambiente marino a norma dell'articolo 17

La seconda questione da chiarire è se gli Stati membri, al momento dell'aggiornamento delle loro strategie per l'ambiente marino, siano autorizzati a non applicare i valori di soglia fissati attraverso un processo a livello unionale, regionale o subregionale. In particolare, se ciò sia consentito all'atto della definizione dello stato ecologico delle loro acque marine ai sensi dell'articolo 17 della direttiva.

A norma dell'articolo 2, secondo comma, punto 5, della decisione, il valore di soglia «consente di misurare il livello qualitativo conseguito di un particolare criterio». Ciò significa che, quando gli Stati membri scelgono di applicare un determinato descrittore o criterio e i corrispondenti valori di soglia sono stati fissati a livello unionale, regionale o subregionale, essi sono tenuti a utilizzare tali valori di soglia.

Tuttavia, in conformità dell'articolo 3, paragrafo 1 o 2, della decisione, gli Stati membri sono autorizzati a non utilizzare i valori di soglia fissati a livello unionale, regionale o subregionale quando tali valori riguardano un criterio che non è applicato dallo Stato membro interessato. Lo stesso vale per i valori di soglia riguardanti descrittori che uno Stato membro considera «non opportuni», in conformità dell'allegato I della direttiva.

⁽⁵⁾ A norma dell'articolo 17, paragrafo 2, lettera a), della direttiva.

⁽⁶⁾ Articolo 5, paragrafo 2, della decisione.

⁽⁷⁾ Si veda l'allegato della presente comunicazione.

La «decisione»⁽⁸⁾ di uno Stato membro di non applicare un determinato descrittore o criterio si estende «automaticamente» agli elementi, ai valori di soglia e alle norme metodologiche corrispondenti al descrittore e/o al criterio in questione. In altri termini, quando uno Stato membro decide di non utilizzare un determinato descrittore o criterio, decide, per estensione, di non utilizzare i valori di soglia relativi a tale descrittore e/o criterio.

In conclusione, quando aggiornano le loro strategie per l'ambiente marino in conformità dell'articolo 17 della direttiva, gli Stati membri sono autorizzati a non utilizzare i valori di soglia fissati a livello unionale, regionale o subregionale solo nella misura in cui i valori di soglia si riferiscono a descrittori o criteri che essi hanno scelto di non applicare nel rispetto delle condizioni stabilite dalla direttiva e dalla decisione.

IV. Utilizzo dei valori di soglia per valutare lo stato ecologico

La decisione impone agli Stati membri di fissare valori di soglia, nonché altri criteri e norme metodologiche relativi alla definizione e alla valutazione del buono stato ecologico, entro il 2018 o «quanto prima possibile successivamente a tale data», a condizione che abbiano fornito una motivazione alla Commissione (articolo 5).

Dato l'obiettivo della direttiva di conseguire o mantenere il buono stato ecologico dei mari al più tardi entro il 2020, gli Stati membri avrebbero dovuto fissare i valori di soglia durante il secondo ciclo di attuazione della direttiva⁽⁹⁾.

A norma dell'articolo 6 della decisione, una volta fissati tali valori di soglia, gli Stati membri dovrebbero informare la Commissione, quando aggiornano le loro strategie per l'ambiente marino, in merito all'uso di tali valori e di altre norme metodologiche per la valutazione del buono stato ecologico.

Si prevede pertanto che nei prossimi aggiornamenti, effettuati a norma dell'articolo 17, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva, i) della valutazione iniziale e della definizione del buono stato ecologico di cui all'articolo 8, paragrafo 1, e all'articolo 9, paragrafo 1, e ii) dei traguardi ambientali di cui all'articolo 10, paragrafo 1, gli Stati membri applicheranno i valori di soglia fissati attraverso la cooperazione unionale, regionale o subregionale, nonché i valori di soglia derivanti dalle normative vigenti già stabiliti nell'allegato della decisione per i criteri che utilizzeranno per valutare lo stato ecologico.

Quando gli Stati membri non sono in grado di utilizzare tali valori di soglia, in particolare all'atto dell'aggiornamento della valutazione iniziale a norma dell'articolo 8, paragrafo 1, dovrebbero darne una debita giustificazione. Si possono ad esempio verificare casi in cui uno Stato membro utilizza i valori di soglia fissati nell'ambito della comunicazione aggiornata sul buono stato ecologico ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, ma non ha potuto utilizzare le stesse soglie per aggiornare la valutazione iniziale a norma dell'articolo 8, paragrafo 1, in quanto i valori non erano ancora stati fissati nel momento in cui è stata elaborata la valutazione delle sue acque marine.

Pertanto, nel valutare le strategie per l'ambiente marino aggiornate degli Stati membri, in particolare la valutazione dello stato delle loro acque marine e dei progressi compiuti verso il conseguimento del buono stato ecologico, la Commissione verificherà se gli Stati membri abbiano utilizzato i valori di soglia per definire il buono stato ecologico nei loro aggiornamenti delle strategie per l'ambiente marino.

⁽⁸⁾ Poiché gli Stati membri sono autorizzati, a determinate condizioni, a non utilizzare determinati descrittori o criteri primari e a decidere (salvo diversa disposizione dell'allegato della decisione) se applicare i criteri secondari, l'uso del termine «decide» all'articolo 6 della decisione dovrebbe essere inteso come la scelta degli Stati membri di quali descrittori e criteri applicare.

⁽⁹⁾ Articolo 5, paragrafi 1 e 2, della decisione.

ALLEGATO

VALORI DI SOGLIA STABILITI PER IL BUONO STATO ECOLOGICO

La decisione prescrive l'uso dei seguenti valori di soglia derivanti dalla legislazione vigente dell'Unione.

Critero	Valore/i di soglia
D3C1 Tasso di mortalità per pesca	Il tasso di mortalità per pesca delle popolazioni di specie sfruttate a fini commerciali è pari o inferiore a livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile (MSY).
D3C2 Biomassa dello stock riproduttore	La biomassa dello stock riproduttore (SSB, <i>Spawning Stock Biomass</i>) delle popolazioni di specie sfruttate a fini commerciali si situa al di sopra dei livelli di biomassa in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile.
D5C1 Concentrazioni di nutrienti	I valori di soglia sono i seguenti: a) per quanto riguarda le acque costiere, i valori fissati a norma della direttiva 2000/60/CE;
D5C2 Concentrazioni di clorofilla	I valori di soglia sono i seguenti: a) per quanto riguarda le acque costiere, i valori fissati a norma della direttiva 2000/60/CE;
D5C5 Ossigeno disciolto	I valori di soglia sono i seguenti: a) per quanto riguarda le acque costiere, i valori fissati a norma della direttiva 2000/60/CE;
D8C1 Concentrazioni di contaminanti	Nelle acque costiere e territoriali, le concentrazioni di contaminanti non superano i seguenti valori di soglia: a) per i contaminanti di cui al punto 1), lettera a), degli elementi dei criteri, i valori fissati a norma della direttiva 2000/60/CE; [...] Al di fuori delle acque territoriali, le concentrazioni di contaminanti non superano i seguenti valori di soglia: a) per i contaminanti selezionati ai sensi del punto 2), lettera a), degli elementi dei criteri, gli stessi valori applicabili all'interno delle acque costiere e territoriali;
D9C1 Contaminanti nei prodotti della pesca in mare	Il livello di contaminanti nei tessuti commestibili (muscolo, fegato, uova, carne o altre parti molli, a seconda del caso) di prodotti della pesca in mare (inclusi pesci, crostacei, molluschi, echinodermi, alghe marine e altre piante marine) catturati o raccolti nell'ambiente naturale (esclusi i pesci pinnati di maricoltura) non supera: a) per i contaminanti di cui al regolamento (CE) n. 1881/2006, i tenori massimi fissati da tale regolamento, che corrispondono ai valori di soglia ai fini della presente decisione;

Inoltre i seguenti valori di soglia sono stati stabiliti attraverso la cooperazione a livello unionale, che, come spiegato al considerando 12 della decisione, è prevista «nel quadro della strategia comune di attuazione elaborata dagli Stati membri e dalla Commissione ai fini della direttiva 2008/56/CE».

Critero	Valore/i di soglia
D6C4 Perdita di habitat	La percentuale massima di un tipo generale di habitat bentonico in un'area di valutazione che può essere persa è pari al 2 % della sua estensione naturale ($\leq 2\%$) (D6C4).

criterio	Valore/i di soglia
D6C5 Effetti negativi sugli habitat	La percentuale massima di un tipo generale di habitat bentonico in un'area di valutazione che può risentire degli effetti negativi è pari al 25 % della sua estensione naturale (≤ 25 %). Tale percentuale include la percentuale del tipo generale di habitat bentonico che è stata persa (D6C5). Un tipo generale di habitat bentonico risente degli effetti negativi in un'area di valutazione se mostra una deviazione inaccettabile dallo stato di riferimento nella sua struttura e nelle sue funzioni biotiche e abiotiche (ad esempio composizione tipica delle specie e relativa abbondanza e struttura dimensionale, specie sensibili o specie che assolvono funzioni fondamentali, recuperabilità e funzionamento degli habitat e dei processi ecosistemici) (D6C5).
D10C1 Rifiuti sul litorale	20 pezzi/100 m di litorale
D11C1 Suono intermittente	Per l'esposizione a breve termine (un giorno, ossia esposizione giornaliera), la percentuale massima di una superficie di valutazione/habitat utilizzata da una specie di interesse che si accetta sia esposta a livelli di suono intermittente superiori al livello a cui si iniziano a risentire effetti biologici negativi (livello LOBE, <i>Level of Onset of Biologically adverse Effects</i>) nell'arco di un giorno è pari o inferiore al 20 % (≤ 20 %). Per l'esposizione a lungo termine (un anno), si calcola l'esposizione media. La percentuale massima di una superficie di valutazione/habitat utilizzata da una specie di interesse che si accetta sia esposta a livelli di suono intermittente superiori al livello LOBE nell'arco di un anno in media è pari o inferiore al 10 % (≤ 10 %).
D11C2 Suono continuo	Il 20 % dell'habitat delle specie bersaglio con livelli di rumore superiori al livello LOBE che non devono essere superati in nessun mese dell'anno di valutazione, in accordo con l'obiettivo di conservazione dell'80 % della capacità di carico/dimensione dell'habitat.

I valori di soglia che devono ancora essere fissati a livello unionale, in linea con la decisione, sono quelli per i rifiuti marini nello strato superficiale della colonna d'acqua e sul fondale marino; per i microrifiuti sul litorale, nello strato superficiale della colonna d'acqua e nei sedimenti del fondale marino; e per il livello degli effetti negativi sugli habitat dei fondali marini. Alcuni dei valori di soglia rimanenti sono stati fissati o sono in corso di fissazione attraverso la cooperazione regionale o subregionale. Il considerando 12 della decisione spiega che in questo caso gli Stati membri dovrebbero, ad esempio, fare riferimento «a valori esistenti o [svilupparne] di nuovi nel quadro delle convenzioni marittime regionali». Tali valori sono chiaramente indicati nell'allegato della decisione ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Si veda anche la relazione del Centro comune di ricerca (JRC) «Marine Strategy Framework Directive - Thresholds for MSFD criteria: state of play and next steps». Data la natura dinamica dei dibattiti sull'attuazione della decisione sul buono stato ecologico, alcune delle informazioni contenute nella presente relazione non sono più aggiornate.