

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Suprimir los obstáculos a la acuicultura sostenible en Europa»

(Dictamen exploratorio)

(2017/C 034/11)

Ponente: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

| | |
|----------------------------------|--|
| Consulta | Comisión Europea, 29 de abril de 2016 |
| Fundamento jurídico | Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |
| | Dictamen exploratorio |
| Decisión de la Mesa del Comité | 15 de marzo de 2016 |
| Sección competente | Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente |
| Aprobado en sección | 30 de septiembre de 2016 |
| Aprobado en el pleno | 19 de octubre de 2016 |
| Pleno n.º | 520 |
| Resultado de la votación | 220/1/2 |
| (a favor/en contra/abstenciones) | |

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE manifiesta su grave preocupación porque la acuicultura de la Unión Europea no ha mejorado su situación a pesar de la disposición favorable a su fomento por parte de la política pesquera común (PPC), de la Organización Común de Mercados (OCM) y del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

1.2. El CESE constata que la causa principal que subyace en la lentitud de los trámites administrativos para la práctica de la acuicultura, y en la indisponibilidad de localizaciones, es la compleja implementación de las normativas medioambientales de la Unión Europea, esencialmente la Directiva Marco de Aguas, la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina y las relativas a la Red Natura 2000, por parte de las administraciones públicas de los Estados miembros y de sus regiones. Esta situación conduce a unas exigencias a las empresas de acuicultura excesivamente gravosas económicamente y que, paradójicamente, no aseguran una mayor protección ambiental.

1.3. El CESE exhorta a la Comisión Europea a desarrollar hasta el extremo sus obligaciones de coordinación de las competencias compartidas en materia de acuicultura, incluyendo la simplificación de los trámites administrativos y la implicación de los departamentos de las administraciones públicas nacionales y regionales con intervención sobre la acuicultura.

1.4. El CESE exige a la Comisión Europea que asegure el uso, por parte de los Estados miembros, de las líneas directrices sobre aplicación de normas ambientales europeas como vía necesaria para reducir cargas administrativas prescindibles, al tiempo que se garantiza la preservación de la calidad de las aguas y de los ecosistemas.

1.5. El CESE destaca que, sin la resolución de los problemas de trámites administrativos y de disponibilidad de localizaciones, la acuicultura de la Unión no podrá aprovechar convenientemente los fondos disponibles en el FEMP, de forma similar a como no lo fue en el anterior Fondo Europeo de Pesca (FEP). Por otra parte, preocupa que por las medidas de reducción del déficit presupuestario en los Estados miembros se dejen de financiar iniciativas de acuicultura sostenible que podrían generar desarrollo y empleo.

1.6. El CESE urge a la Comisión Europea la urgente puesta en marcha del Consejo Consultivo de Acuicultura y que coadyuve activamente en su eficaz funcionamiento. Este foro solo será efectivo si tanto los actores implicados como las administraciones públicas europeas y nacionales colaboran en él, pero especialmente la Comisión Europea.

1.7. El CESE insta a la Comisión Europea a que, junto con los Estados miembros, haga un seguimiento exhaustivo de los planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura para conocer el alcance del cumplimiento de sus objetivos y asegure la involucración en los mismos de todos los departamentos de las administraciones públicas nacionales con competencias en medio ambiente.

1.8. El CESE alerta a la Comisión Europea de que los próximos años serán críticos para el futuro de la acuicultura en la Unión Europea. El esfuerzo que ha hecho por establecer un marco normativo que favorezca la acuicultura sostenible podría resultar baldío si no se hace un seguimiento estricto de la situación y se asegura la resolución de los cuellos de botella actuales que, como se ha indicado, están en los departamentos de las administraciones públicas de los Estados miembros que han estado ajenos a la elaboración de los respectivos planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura.

2. Antecedentes

2.1. Los Reglamentos actuales de la PPC y la OCM en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura otorgan un protagonismo sin precedentes al desarrollo sostenible de la acuicultura en la Unión Europea.

2.2. El FEMP dispone de un presupuesto específico para el desarrollo de la acuicultura sostenible, generosamente dotado con 1 200 millones EUR para el período 2014-2020.

2.3. El CESE ha elaborado en los últimos años dos dictámenes sobre la acuicultura⁽¹⁾ ⁽²⁾. En ambos se destaca la relevancia de esta actividad para la Unión Europea y se urge a la Comisión Europea y a los Estados miembros a fomentar una acuicultura responsable y sostenible.

2.4. La Comisión Europea publicó en 2013 unas directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura en la Unión Europea. Esas directrices tenían como objetivo guiar a los Estados miembros para definir objetivos nacionales sobre esta actividad, teniendo en cuenta sus situaciones iniciales respectivas, las condiciones imperantes a escala nacional y las disposiciones institucionales.

2.4.1. Entre otras propuestas, las directrices recomendaban a los Estados miembros la elaboración de planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura que establecieran objetivos comunes y, si fuera posible, indicadores para evaluar los avances registrados hacia dichos objetivos. Estos planes estratégicos debían servir para promover la competitividad del sector acuícola y apoyar su desarrollo a través de la innovación, así como para impulsar la actividad económica, promover la diversificación, mejorar la calidad de vida en las regiones costeras y rurales y garantizar condiciones equitativas a los operadores acuícolas en lo que respecta al acceso al espacio marino y terrestre.

2.4.2. Todos los Estados miembros en los que existe acuicultura presentaron en 2013 sus planes estratégicos nacionales plurianuales. La mayor parte de las medidas y acciones propuestas en esos planes fueron incorporadas posteriormente en sus respectivos programas operativos para su financiación a través del FEMP. Con ello se debía facilitar la puesta en práctica de dichas medidas y acciones.

2.5. La nueva PPC prevé la creación de un Consejo Consultivo de Acuicultura, que deberá tomar el relevo del extinto Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura (Grupo 2: Acuicultura). Este Consejo tendrá como misión facilitar el debate sobre cuestiones relevantes para la acuicultura y presentar a las instituciones europeas recomendaciones y sugerencias. En paralelo, está en proceso de creación un Consejo Consultivo de Mercados, dedicado a una puesta en el mercado más adecuada de los productos de la acuicultura, además de los de la pesca.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre «Construir un futuro sostenible para la acuicultura — Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea» (DO C 18 de 19.1.2011, p. 59).

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre «Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE» (DO C 67 de 6.3.2014, p. 150).

3. Observaciones generales

3.1. La FAO estima que la producción mundial de alimentos debe aumentar aproximadamente un 70 % desde el presente hasta 2050 para alimentar a los 9 000 millones de personas que se prevé habitarán el planeta en ese momento. Esta organización otorga una relevancia especial a la acuicultura como fuente de comida con potencial de crecimiento y recomienda su fomento como proveedora de alimento, empleo y riqueza.

3.2. El consumo de pescado y otros alimentos de origen acuático está recomendado por sus valores nutricionales y por su importancia para el mantenimiento de una correcta salud. El posibilitar a las personas el acceso a una dieta suficientemente rica en productos acuáticos es una prioridad social. El consumo anual per cápita de productos acuáticos en la Unión Europea es de aproximadamente 23,9 kg y está en ligero crecimiento.

3.3. El CESE constata que la Unión Europea es deficitaria en su balanza de comercio exterior de productos acuáticos para consumo humano. El mercado interior demanda anualmente unos 13,2 millones de toneladas de productos acuáticos de los que solo un 10 % procede de la acuicultura de la Unión Europea, frente a un 25 % de la pesca extractiva y un 65 % de importaciones. El porcentaje de importaciones ha ido en incremento, si bien en los últimos años se ha estabilizado. En todo caso, esta situación supone un fuerte desequilibrio que pone en posición de debilidad a la Unión Europea en lo que respecta a su seguridad alimentaria presente y futura.

3.4. La producción anual de la acuicultura en la Unión Europea asciende a 1,2 millones de toneladas. De estas, el 65,4 % proceden de la acuicultura marina y el 34,6 % de la acuicultura continental. Su valor en primera venta es de aproximadamente 4 000 millones EUR. Las formas de producción son variadas, desde sistemas tradicionales en lagunas o estanques, a otros más tecnificados, incluidos los localizados en tanques, en jaulas en el mar abierto o en unidades de recirculación.

3.5. El Reglamento FEMP fue aprobado y publicado en mayo de 2014. Los programas operativos de los Estados miembros para el FEMP no fueron aprobados definitivamente por la Comisión Europea hasta el otoño de 2015, con un año y cinco meses de retraso.

3.5.1. El Tribunal de Cuentas Europeo publicó en 2014 un estudio sobre la eficacia del apoyo del anterior FEP a la acuicultura. En el mismo, el Tribunal concluyó que el FEP no había apoyado eficazmente el desarrollo sostenible de la acuicultura. Consideró que a nivel europeo las medidas de apoyo no habían sido debidamente concebidas, ni supervisadas, y que no proporcionaron un marco suficientemente claro para el desarrollo de la acuicultura. En el ámbito de los Estados miembros, las medidas de apoyo no se concibieron ni aplicaron debidamente, y los planes estratégicos nacionales y sus programas operativos no proporcionaron una base suficientemente clara para el fomento de la acuicultura.

3.6. La acuicultura en la Unión Europea proporciona actualmente unos 85 000 empleos directos, pero esta cifra se encuentra estancada. El CESE valora positivamente la estimación de la Comisión Europea de que cada punto porcentual de incremento en el consumo de productos de la acuicultura en la Unión Europea supondría la creación de 3 000 a 4 000 puestos de trabajo a tiempo completo. Por otra parte, es destacable la existencia de aproximadamente 200 000 empleos indirectos en la industria auxiliar de la acuicultura, el procesado y actividades complementarias.

3.7. El CESE reconoce el valor de que los Estados miembros hayan elaborado y presentado ante la Comisión Europea sus respectivos planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura. Sin embargo, considera que la implicación en su redacción de los agentes económicos, medioambientales y sociales ha sido insuficiente frente a la intervención de las administraciones públicas y, dentro de estas últimas, frente al protagonismo de las administraciones directamente competentes en materia de acuicultura.

4. Observaciones particulares

4.1. El CESE constata que el desequilibrio en la balanza de comercio exterior de productos acuáticos de la Unión Europea no es aceptable, ni desde un punto de vista económico por el déficit comercial que supone ni desde un punto de vista social por el desaprovechamiento de oportunidades de empleo.

4.2. El CESE comprueba que el crecimiento de la producción acuícola de la Unión Europea, tras evidenciarse su detención hacia el año 2000, no acaba de relanzarse a pesar de los esfuerzos de las diferentes instituciones europeas, nacionales y regionales. Los volúmenes producidos siguen estancados a pesar de un ligero repunte en su valor comercial agregado.

4.3. Las causas de la situación de bloqueo de la acuicultura en la Unión Europea, mientras que en el resto del mundo continúa creciendo a un elevado ritmo, fueron acertadamente descritas por la Comisión Europea en sus directrices estratégicas de 2013 para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la Unión Europea. Los dos principales motivos señalados fueron la complejidad de los trámites administrativos para la realización de la actividad y la dificultad para el acceso legal a localizaciones para granjas o para sus ampliaciones.

4.4. El CESE reconoce los esfuerzos de la Comisión Europea para ayudar a las administraciones nacionales y regionales en la aplicación de la normativa europea en materia de medio ambiente sin imponer cargas innecesarias a los acuicultores. Con este fin han sido publicadas líneas directrices relativas a la acuicultura y los espacios Natura 2000 y con respecto a la Directiva marco sobre el agua, y están en trámite las que tienen que ver con su relación con la Directiva marco sobre la estrategia marina. Sin embargo, echa en falta el conocimiento y la implementación de estas directrices por parte de las administraciones nacionales y regionales con competencias en medio ambiente.

4.5. El CESE constata que el retraso en la aprobación del Reglamento del FEMP y de los programas operativos de los Estados miembros va a hacer que el aprovechamiento real de los fondos del FEMP por parte de los operadores en los Estados miembros no comience hasta finales de 2016 en el mejor de los casos, lo que supone un retraso de casi tres años.

4.6. Informes como el del Tribunal de Cuentas Europeo de 2014 constataron que el desarrollo sostenible de la acuicultura quedó frenado por la falta de una adecuada ordenación del espacio marítimo y por la complejidad de los procedimientos de autorización. El Tribunal también corroboró que hasta la fecha no se habían logrado los principales objetivos de crecimiento del sector de la acuicultura, y que este había permanecido estancado muchos años.

4.7. El CESE constata con satisfacción que el presupuesto que el FEMP asigna al desarrollo de la acuicultura sostenible es prácticamente el triple que el dispuesto con el precedente FEP.

4.7.1. El CESE remarca la dificultad a la que se enfrentan los principales Estados miembros productores de acuicultura de la Unión Europea para aportar su cofinanciación a los fondos del FEMP debido a las restricciones presupuestarias derivadas de su obligación de cumplir con sus compromisos de reducción de déficit.

4.8. El CESE comparte la absoluta necesidad de contar con un foro europeo con la participación de todos los agentes implicados para debatir sobre la situación de la acuicultura y ofrecer recomendaciones de consenso a las instituciones europeas y nacionales, como lo fue el Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura. Por ello, da la bienvenida al nuevo Consejo Consultivo de Acuicultura (CCA) y su amplia representación de agentes económicos, sociales y medioambientales, así como investigadores y consumidores. Sin embargo, lamenta el retraso en su creación y puesta en marcha, que ha supuesto tres años en blanco entre el cierre del primero y el inicio del segundo.

4.8.1. El CESE manifiesta su preocupación por que la participación de la Comisión Europea en el nuevo CCA no mantenga el mismo nivel de implicación que en el extinto Comité Consultivo. Esta circunstancia se debe a que en el Comité Consultivo era la propia Comisión la que dirigía su secretaría ejecutiva mientras que en el nuevo CCA la secretaría será completamente ajena a la Comisión. Esta circunstancia podría afectar tanto a la capacidad de convocatoria frente a las administraciones públicas europeas como a la difusión de las recomendaciones. Al CESE le preocupa que la Comisión se pueda considerar un mero participante más en el CCA cuando debe seguir teniendo un rol protagonista.

4.9. El CESE constata que los planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura de los Estados miembros aún no han dado frutos. Por otra parte, en la mayor parte de los mismos los mecanismos de seguimiento de sus resultados no están siendo implementados.

4.9.1. El CESE constata que los hasta el momento escasos resultados de la aplicación de los planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura se deben a que los cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo sostenible de la acuicultura no están siendo abordados con suficiente vehemencia. Estos obstáculos están localizados, en su mayor parte, en departamentos de las administraciones públicas de los Estados miembros que han estado ajenos a la elaboración de los planes estratégicos y que, por ello, no los conocen. Por ello, se requiere la involucración activa de estos departamentos en la aplicación de los planes estratégicos.

4.10. El CESE insta a la Comisión Europea a exhortar a las administraciones públicas de los Estados miembros y de sus regiones a que en la implementación de las normas medioambientales europeas tengan en cuenta el desarrollo sostenible con sus tres vertientes: medioambiental, social y económica, a la vez que lo ponderan con la necesidad de mejorar la seguridad alimentaria de la Unión.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*
