COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 22.4.2009
COM(2009)163 final

LIVRO VERDE

Reforma da política comum das pescas

LIVRO VERDE

Reforma da política comum das pescas

ÍNDICE

1. Uma visão das pescas europeias em 2020 4

2. Introdução 5

3. A actual política comum das pescas e os seus resultados 6

4. Superar os cinco obstáculos estruturais da política das pescas 8

4.1. Atacar o problema profundamente enraizado da sobrecapacidade da frota 9

4.2. Precisar os objectivos políticos 10

4.3. Centrar o quadro decisório em princípios fundamentais a longo prazo 11

4.4. Incentivar o sector a assumir uma maior responsabilidade na aplicação da PCP 12

4.5. Desenvolver uma cultura do cumprimento 14

5. Continuar a melhorar a gestão das pescas da UE 15

5.1. Um regime de pesca diferenciado para proteger as frotas costeiras da pequena pesca? 15

5.2. Tirar o melhor partido das nossas pescarias 16

5.3. Estabilidade relativa e acesso às pescarias costeiras 17

5.4. Comércio e mercados – da captura ao consumidor 18

5.5. Integrar a política comum das pescas no contexto mais amplo da política marítima 20

5.6. A base de conhecimentos da política 21

5.7. Política estrutural e apoio financeiro público 22

5.8. A dimensão externa 23

5.9. Aquicultura 26

6. Próximas etapas 26

7. Dê a sua opinião 27

8. Siglas 28

1. UMA VISÃO DAS PESCAS EUROPEIAS EM 2020

O peixe, principal fonte de proteína animal e de gorduras saudáveis com que a Humanidade pode contar, reencontrou, num mercado que está de novo em crescimento, o seu lugar como produto regular na dieta dos mais de 500 milhões de consumidores europeus. O declínio constante das capturas da frota europeia foi travado por volta de 2015. Embora a Europa continue a depender fortemente das importações de peixe, a situação começa a inverter-se. O peixe capturado ou produzido na Europa é muito apreciado e reconhecido pelos consumidores como um produto de alta qualidade.

A sobrepesca generalizada, com grande impacto nas economias costeiras, é um fenómeno do passado. Quase todas as unidades populacionais de peixes da Europa foram repostas a níveis que garantem o seu rendimento máximo sustentável. Para muitas dessas unidades populacionais, tal implicou uma recuperação considerável em relação aos níveis de 2010. O rendimento dos pescadores aumentou pelo facto de explorarem populações muito maiores, compostas por peixes mais maturos e de maior dimensão. Os jovens das comunidades costeiras voltaram a olhar para a pesca como um modo de vida atractivo, que permite rendimentos estáveis.

O sector europeu das pescas é hoje muito menos vulnerável em termos económicos. O segmento industrial da frota é eficiente e independente de apoios financeiros públicos, operando com navios não prejudiciais para o ambiente e apresentando uma dimensão coerente com a quantidade de pescado que está autorizado a capturar. A pesca em pequena escala, por outro lado, continua a produzir peixe fresco de alta qualidade, que é consumido localmente e comercializado ao abrigo de sistemas de certificação da qualidade e da origem que proporcionam maiores lucros aos pescadores. A proporção cada vez maior de europeus que vivem nas zonas costeiras do continente implica uma procura crescente de alimentos de elevada qualidade produzidos localmente. O seu trabalho está também significativamente mais integrado com outros sectores económicos fundamentais para essas comunidades costeiras. As cadeias de produção e comercialização proporcionam às autoridades e consumidores uma situação de transparência total sobre a origem das matérias-primas, "da rede ao prato". A indústria europeia da aquicultura é outra fonte importante de pescado para os consumidores europeus; ocupando uma posição de liderança em termos de desenvolvimento tecnológico, continua a exportar know-how e tecnologia para outras partes do mundo.

A política comum das pescas da UE foi simplificada e é hoje consideravelmente mais barata e simples de gerir. O processo decisório permite que as decisões do foro técnico sejam tomadas com uma maior participação dos pescadores. Os operadores do sector das pescas recebem incentivos para pescar de forma responsável, mas devem demonstrar que cumprem os princípios fundamentais da PCP. As partes interessadas são plenamente envolvidas nas decisões e discussões sobre a aplicação das decisões políticas. O controlo das pescas é muito mais eficiente.

Fora da Europa, a UE continua a trabalhar na promoção da boa governação marítima e da pesca responsável em todas as regiões do mundo. Os acordos de pesca com países terceiros dão hoje em dia maior prioridade a uma melhor contribuição da Europa para o desenvolvimento da pesca local, estimulando o investimento e a boa governação. Foram criados novos programas regionais destinados a melhorar o controlo e a monitorização científica das unidades populacionais de peixes, com a participação da maior parte das

grandes nações envolvidas na pesca.

2. INTRODUÇÃO

A visão de futuro acima explanada é muito diferente da realidade actual, caracterizada por uma sobrepesca generalizada, sobrecapacidade das frotas, elevado nível de subsidiação, baixa resiliência económica e diminuição da quantidade de pescado capturada pelos pescadores europeus. A política comum das pescas (PCP) actual não funcionou tão bem quanto necessário para impedir estes problemas.

A Comissão acredita, contudo, que uma reforma em grande escala e profunda da PCP, aliada à remobilização do sector das pescas, poderá induzir a mudança fundamental que é necessária para inverter a actual situação. Esta não poderá ser mais uma reforma fragmentada e paulatina, mas sim uma mudança radical, que vá direita aos problemas na base do círculo vicioso em que as pescas europeias têm estado enredadas nas últimas décadas.

O sector das pescas é fundamental para a alimentação dos cidadãos europeus e para garantir a sobrevivência económica das pessoas que vivem nas zonas costeiras da Europa. A garantia do seu futuro é, e tem de continuar a ser, um importante objectivo político para a União Europeia, num contexto difícil e em permanente mutação.

Assistimos há décadas à sobreexploração das unidades populacionais de peixes da Europa, cujas frotas continuam a ser demasiado grandes para os recursos disponíveis. Por outras palavras, há demasiados navios a tentar capturar o pouco peixe que existe e muitos segmentos da frota europeia tornaram-se inviáveis economicamente. O resultado tem sido um declínio constante das quantidades de pescado capturadas nas águas europeias: actualmente, mais de metade do peixe que consumimos é importado. A elevada volatilidade do preço do petróleo e a crise financeira exacerbaram o problema da resiliência económica da pesca.

O sector das pescas já não pode ser isolado do contexto marítimo mais amplo em que se insere e de outras políticas ligadas às actividades marítimas. A pesca depende fortemente do acesso ao espaço marítimo e a ecossistemas marinhos saudáveis. Ora, os efeitos das alterações climáticas já se fazem sentir nos mares da Europa, modificando a abundância e a distribuição das unidades populacionais. Por outro lado, a concorrência pelo espaço marítimo está a aumentar, sendo cada vez maiores as zonas dos nossos mares e costas dedicadas a outras utilizações. As economias das pescas são muito influenciadas por tendências gerais observadas a nível do emprego e do desenvolvimento nas comunidades costeiras, designadamente a emergência de novos sectores que oferecem oportunidades de reconversão ou diversificação de rendimento. Repensar a PCP exige, por conseguinte, da parte de todos nós, uma nova visão dos mares, muito mais abrangente, como preconizado pela política marítima integrada (PMI) e pelo seu pilar ambiental, a Directiva-Quadro "Estratégia Marinha"[1].

---

[1] Directiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho de 2008, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política para o meio marinho (Directiva-Quadro "Estratégia Marinha"), (JO L 164 de 25 de Junho de 2008).

Estamos cada vez mais conscientes da importância fundamental dos nossos oceanos e mares e da necessidade de os preservar e explorar sustentavelmente, como se pode ver pela importância que a questão da viabilidade ecológica das pescas adquiriu no mundo inteiro. A Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2002 fixou objectivos específicos para a gestão das pescas, entre os quais a recuperação de unidades populacionais de peixes para níveis de rendimento máximo sustentável (MSY)[2] até 2015. Estes objectivos devem ser concretizados por todas as autoridades de gestão das pescas. Pelo seu lado, as Nações Unidas tomaram importantes medidas para limitar o impacto das pescas no mar alto. Preocupações crescentes sobre a segurança alimentar ao nível comunitário e mundial tornam incontornável uma gestão e exploração responsáveis dos recursos naturais, que não comprometa o seu futuro. Ademais, face à necessidade de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, é cada vez mais difícil justificar certas práticas de pesca fortemente consumidoras de combustível.

Os consumidores e os sectores da transformação e do comércio retalhista estão cada vez mais atentos a esta problemática e exigem garantias de que os peixes que consomem ou vendem provêm de pescarias bem geridas e sustentáveis.

As actividades de pesca da UE devem basear-se em princípios economicamente racionais e as frotas devem melhorar a sua resiliência económica e adaptar-se às mutações do ambiente e dos mercados. Estão a ser tomadas medidas de adaptação, entre as quais o abandono voluntário de navios e o recurso a práticas de pesca menos consumidoras de combustível. Foram igualmente adoptadas iniciativas em matéria de melhoria da qualidade, informação dos consumidores e equilíbrio entre a oferta e a procura, para aumentar a viabilidade económica do sector. Tais medidas são, contudo, insuficientes para assegurar a necessária adaptação à mudança e para tornar o sector novamente rentável.

Os Tratados da UE estabelecem que a gestão das pescas é uma das competências exclusivas da Comunidade: com efeito, os peixes atravessam as jurisdições nacionais e os pescadores já seguiam no seu encalço muito antes de introduzidas as zonas económicas exclusivas (ZEE) e criada a PCP. Partilhamos os ecossistemas marinhos de que dependem as nossas actividades de pesca, pelo que a actividade de uma frota se repercute directamente nas possibilidades de pesca futuras de outras frotas que explorem as mesmas unidades populacionais e o mesmo ecossistema. Também o comércio de produtos da pesca está profundamente integrado.

A PCP inicia agora uma nova fase de reforma. O presente Livro Verde visa lançar um debate sobre a reforma e assim suscitar contribuições que sirvam de orientação à Comissão nos seus trabalhos.

3. A ACTUAL POLÍTICA COMUM DAS PESCAS E OS SEUS RESULTADOS

Entre as grandes alterações introduzidas na PCP em 2002 figuram:

---

[2] Por rendimento máximo sustentável entende-se a quantidade anual máxima de capturas que podem ser extraídas, em média, de uma unidade populacional, ao longo dos anos, sem pôr em perigo a sua produtividade. Pescar acima dos níveis MSY a curto prazo conduzirá, a mais longo prazo, a uma diminuição das possibilidades de captura, já que a unidade populacional será dizimada.

– uma abordagem a mais longo prazo da gestão das pescas, mediante a introdução de planos de recuperação e gestão;

– um maior empenho na integração das preocupações ambientais na gestão das pescas;

– uma participação mais activa das partes interessadas, graças à instituição dos Conselhos Consultivos Regionais (CCR);

– uma nova estratégia para as frotas, que eliminou os objectivos obrigatórios de redução da capacidade, substituindo-os por limites máximos nacionais e dando liberdade aos Estados-Membros para decidir da forma como gerir as suas frotas;

– o recurso ao esforço de pesca, nomeadamente através da limitação dos dias de actividade de um navio no mar, enquanto instrumento fundamental da gestão das pescas, em particular no contexto dos planos de recuperação plurianuais;

– uma utilização mais selectiva dos fundos públicos de apoio ao desenvolvimento do sector, através da supressão dos auxílios estatais para a construção de novos navios, de uma política estrutural mais coerente com os objectivos da PCP e de uma maior ênfase na diversificação nas comunidades costeiras;

– novos acordos de pesca bilaterais destinados a promover parcerias com os países terceiros em causa.

Contudo, de um modo geral, os objectivos acordados em 2002 para tornar a pesca sustentável não foram alcançados.

Os ecossistemas marinhos das águas europeias têm o potencial necessário para assegurar uma produtividade elevada das populações de peixe. Contudo, a maioria das unidades populacionais está a ser dizimada. 88 % das unidades populacionais comunitárias são pescadas acima dos níveis MSY; uma diminuição, durante apenas alguns anos, da pressão de pesca exercida sobre elas permitiria o seu crescimento e uma maior rentabilidade. 30 % destas unidades populacionais estão fora de limites biológicos de segurança, o que significa que a sua reconstituição pode não ter lugar[3]. As pescas europeias dependem hoje de peixes jovens e pequenos que, na sua maior parte, são capturados antes de se poderem reproduzir. É o caso, por exemplo, de 93 % do bacalhau capturado no mar do Norte[4]. Ainda que esta imagem global deva ser matizada, dado que existem variações significativas em função das regiões marinhas e das espécies, a pesca europeia está a minar a sua própria base ecológica e económica.

A maioria das frotas comunitárias regista perdas ou lucros baixos e são poucas as que conseguem ser rentáveis sem apoio público. O fraco desempenho global é causado por uma sobrecapacidade crónica, de que a sobrepesca é simultaneamente causa e

---

3 Segundo avaliações do Conselho Internacional de Exploração do Mar (CIEM) em 2008. Estes números referem-se a unidades populacionais em relação às quais existem informações suficientes para avaliar o seu estado. Nada permite esperar que a situação seja melhor no caso de unidades populacionais para as quais não se dispõe de informações suficientes.

4 Segundo dados do CIEM.

consequência: as frotas têm capacidade para pescar quantidades muito superiores àquelas que podem com segurança ser capturadas sem comprometer a produtividade futura das unidades populacionais. As reduções de capacidade nos últimos anos não bastaram para quebrar este círculo vicioso. Embora com variações significativas por região marinha e por frota, em média as frotas foram reduzidas em apenas 2 % por ano, valor este amplamente contrabalançado pelo aumento da eficiência de pesca resultante dos progressos tecnológicos (estimado em 2 a 3 % por ano). O desequilíbrio entre a frota e as populações de peixe persiste. O resultado global é uma diminuição dos desembarques e uma maior dependência do mercado da UE em relação às importações.

Outra consequência importante do círculo vicioso constituído pela sobrepesca, pela sobrecapacidade e pela baixa resiliência económica é uma forte pressão política exercida para aumentar as possibilidades de pesca a curto prazo, penalizando a sustentabilidade futura do sector. Esta pressão política e económica constante levou o sector e os Estados-Membros a solicitarem inúmeras derrogações, excepções e medidas específicas. Em muitos casos, o sector encontrou maneiras de neutralizar os efeitos económicos negativos a curto prazo destas medidas, o que tornou necessárias medidas ainda mais pormenorizadas. Num sector tão vasto e diversificado como o das pescas europeias, este tipo de microgestão, além de comportar custos de gestão e de controlo muito elevados, torna cada vez mais complexo e difícil de compreender o processo de documentação, decisão, aplicação e controlo.

A situação exposta insere-se num contexto pautado por um forte apoio financeiro público ao sector das pescas, que contribuiu, designadamente, para a manutenção artificial da sobrecapacidade de pesca. A acrescer à ajuda directa do Fundo Europeu das Pescas e aos regimes de auxílio nacionais semelhantes, o sector beneficia de alguns subsídios indirectos, dos quais o mais importante é a isenção global de impostos sobre os combustíveis. Ao contrário de outros sectores, o sector das pescas tem acesso gratuito aos recursos naturais que explora e não tem de contribuir para as despesas públicas associadas à gestão das suas actividades (por exemplo, para o controlo e a segurança no mar). Em diversos Estados-Membros, estimou-se que o custo das pescas para os orçamentos públicos excede o valor total das capturas. Por outras palavras, os cidadãos europeus pagam praticamente duas vezes o peixe que comem: primeiro na loja e em seguida através dos impostos.

4. SUPERAR OS CINCO OBSTÁCULOS ESTRUTURAIS DA POLÍTICA DAS PESCAS

A Comissão considera que a situação acima descrita resulta de cinco grandes obstáculos estruturais:

– o problema profundamente enraizado da sobrecapacidade da frota;

– a falta de objectivos políticos precisos, e, consequentemente, de orientações claras para a tomada de decisões e a sua aplicação;

– um processo de decisão que incentiva as visões a curto prazo;

– um quadro que não confere ao sector uma responsabilidade suficiente;

– a falta de vontade política de assegurar o cumprimento e o baixo nível de cumprimento por parte do sector.

4.1. Atacar o problema profundamente enraizado da sobrecapacidade da frota

Apesar dos contínuos esforços envidados, a sobrecapacidade da frota continua a ser o principal problema da PCP. Globalmente, as frotas europeias mantêm-se amplamente excessivas face aos recursos disponíveis; este desequilíbrio está na raiz de todos os problemas relacionados com a mediocridade dos resultados económicos, a débil execução da regulamentação e a sobreexploração dos recursos. A futura PCP deve incorporar mecanismos que assegurem que a dimensão das frotas de pesca europeias seja, e permaneça, ajustada às unidades populacionais de peixes disponíveis. Trata-se de um requisito indispensável para o funcionamento correcto de todos os outros pilares desta política.

O problema da sobrecapacidade das frotas de pesca europeias foi abordado de diversas formas. A UE repetidas vezes aplicar medidas estruturais destinadas a reduzir a sua frota, incluindo o financiamento de programas de demolição de navios. Contudo, a experiência mostra que o apoio permanente à demolição não reduz eficazmente a capacidade, já que os operadores se limitam a integrar o prémio à demolição nas suas decisões de investimento futuras. Regimes *ad hoc* de demolição serão provavelmente mais eficientes.

A utilização de instrumentos de mercado como os direitos de pesca transferíveis pode ser um meio mais eficiente e menos dispendioso de reduzir a sobrecapacidade, além de implicar uma maior responsabilidade do sector. Foram vários os Estados-Membros que, nos últimos anos, tomaram medidas a favor do recurso a esses instrumentos, o que levou, em geral, a decisões de investimento mais racionais e a reduções da capacidade, já que, para garantir a rentabilidade, os operadores adaptam a frota aos seus direitos de pesca[5]. Tais sistemas podem ser complementados por cláusulas de salvaguarda destinadas a evitar uma concentração excessiva da propriedade ou efeitos negativos para a pequena pesca e para as comunidades costeiras.

- Deve limitar-se a capacidade através da legislação? Se sim, como?
- Um fundo de demolição *ad hoc* poderá ser a solução?
- É possível intensificar a utilização dos direitos transferíveis (individuais ou colectivos) para apoiar a redução da capacidade das frotas industriais e, em caso afirmativo, como assegurar a transição? Que cláusulas de salvaguarda devem ser introduzidas se esse sistema for aplicado? É possível introduzir outras medidas com o mesmo objectivo?
- Deve esta escolha ser deixada inteiramente aos Estados-Membros ou é necessário estabelecer normas comuns a nível das regiões marinhas ou a nível

[5] *An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU* (análise dos instrumentos de gestão baseada nos direitos (RBM) existentes nos Estados-Membros e determinação das melhores práticas na UE). Estudo da Comissão Europeia, 2009.

comunitário?

4.2. Precisar os objectivos políticos

O actual regulamento sobre a PCP dispõe que «a Política Comum das Pescas deve garantir que a exploração dos recursos aquáticos vivos crie condições sustentáveis dos pontos de vista económico, ambiental e social»[6]. O regulamento não define prioridades para estes objectivos e, apesar de serem feitas referências directas à adopção de uma abordagem de precaução e ecossistémica, não precisa a relação entre tal abordagem e as condições económicas e sociais. Tão-pouco existem indicadores e padrões claros que possam fornecer orientações mais concretas ou ajudar a medir os resultados desta política.

A sustentabilidade económica e social exige unidades populacionais de peixes produtivas e ecossistemas marinhos saudáveis. Só a recuperação da produtividade das unidades populacionais permitirá assegurar a viabilidade económica e social da pesca. Por conseguinte, numa perspectiva a longo prazo não há conflito entre objectivos ecológicos, económicos e sociais. Contudo, a curto prazo, estes objectivos podem colidir - e colidem, designadamente quando há que reduzir temporariamente as possibilidades de pesca para permitir a reconstituição de unidades populacionais sobreexploradas. Frequentemente se invocaram objectivos sociais, como o emprego, para justificar possibilidades de pesca a curto prazo mais generosas, que sempre tiveram por resultado agravar ainda mais o estado das unidades populacionais e comprometer o futuro dos pescadores que delas vivem. É, por conseguinte, crucial que qualquer compromisso que vise mitigar os efeitos económicos e sociais imediatos das reduções das possibilidades de pesca seja compatível com a sustentabilidade ecológica a longo prazo, nomeadamente no respeitante ao cumprimento dos níveis MSY, à eliminação das devoluções e à redução do impacto ecológico da pesca.

A sustentabilidade ecológica é, pois, uma condição *sine qua non* do futuro económico e social das pescas europeias.

- Como definir os objectivos relativos à sustentabilidade ecológica, económica e social de uma maneira clara e hierarquizada, que proporcione orientações a curto prazo e assegure, a longo prazo, a sustentabilidade e a viabilidade da pesca?

- A futura PCP deve ter por objectivo a manutenção dos empregos no sector das pescas ou visar a criação de empregos alternativos nas comunidades costeiras através da PMI e de outras políticas comunitárias?

- Como definir indicadores e objectivos de aplicação que proporcionem orientações adequadas em matéria de tomada de decisão e de responsabilização/prestação de contas? Como devem ser estabelecidos os prazos para a consecução dos objectivos?

[6] Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho, de 20 de Dezembro de 2002, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da Política Comum das Pescas.

4.3. Centrar o quadro decisório em princípios fundamentais a longo prazo

O actual quadro decisório da PCP não distingue entre princípios e aplicação: todas as decisões são tomadas no Conselho ao mais alto nível político. Daqui resultou, por um lado, uma focalização em questões a curto prazo, em detrimento da sustentabilidade ambiental, económica e social, a mais longo prazo, da pesca na UE e, por outro, uma política regida por regulamentos muito pormenorizados do Conselho, cuja implementação não permite praticamente qualquer margem de manobra. Esta situação, altamente insatisfatória, é, sem dúvida, a razão principal das críticas que as partes interessadas tecem à PCP: considera-se que é "Bruxelas" - na realidade, o Conselho dos Ministros das Pescas - que decide o mais ínfimo pormenor da implementação desta política.

De acordo com o Tratado de Lisboa, o procedimento de co-decisão (no âmbito do qual o Conselho e o Parlamento Europeu deliberam em conjunto) deveria aplicar-se a todas as decisões no domínio das pescas, salvo às respeitantes à fixação anual das possibilidades de pesca. Consequentemente, importa reavaliar a abordagem actual, baseada na microgestão ao mais alto nível político, e alinhar o processo de decisão da PCP pelo aplicado a todas as outras políticas comunitárias, isto é, estabelecendo uma hierarquia clara entre princípios fundamentais e execução técnica.

Uma opção consistiria em delegar uma maior parte da actual gestão de pormenor na Comissão, em cooperação com os Estados-Membros e o Parlamento Europeu, através do designado procedimento de comitologia. No âmbito deste procedimento, a Comissão prepara propostas em estreita colaboração com os Estados-Membros e o Parlamento Europeu.

Outra opção, a examinar atentamente, consistiria em conceber, na medida do possível, disposições específicas de gestão regional aplicadas pelos Estados-Membros e sujeitas às normas e ao controlo comunitários. O facto de o Tratado conferir à Comunidade a competência exclusiva pela política das pescas não obsta a que as decisões de aplicação sejam delegadas nos Estados-Membros, na medida em que estes estejam vinculados por princípios estabelecidos ao nível comunitário. Por exemplo, a Comunidade continuaria a tomar decisões sobre determinados princípios e normas, como o exercício da pesca dentro de MSY, a adaptação da capacidade da frota aos recursos disponíveis ou a eliminação das devoluções, competindo aos Estados-Membros regular as respectivas pescas em conformidade com essas normas comunitárias. Na maioria dos casos, esta delegação deveria ter lugar ao nível das regiões marinhas, já que os ecossistemas e as unidades populacionais partilhados cobrem vastas zonas geográficas e não podem ser geridos individualmente pelos Estados-Membros. Estes deveriam, por conseguinte, cooperar para desenvolver as iniciativas necessárias. Esta forma de actuação exige que a Comunidade proceda a verificações e balanços eficazes, a fim de garantir o cumprimento das normas comuns na implementação da política.

Dar a cada um o papel que lhe compete no tabuleiro político, deixando ao Conselho e ao Parlamento as decisões sobre os princípios e delegando as decisões em matéria de aplicação nos Estados-Membros, na Comissão e/ou no sector (autogestão), simplificaria esta política e reduziria os seus custos. As condições locais específicas seriam melhor tomadas em consideração e o sector assumiria uma maior responsabilidade pela construção do seu próprio destino. Os governos e o sector

poderiam adaptar a aplicação da política às suas necessidades e encontrar as soluções mais adequadas do ponto de vista técnico e económico.

É igualmente necessário avaliar o papel das estruturas consultivas, como o Comité Consultivo da Pesca e da Aquicultura (ACPA) ou os CCR, nesta nova estrutura. A competência pelas decisões políticas não deixaria nunca de incumbir às instituições comunitárias e aos Estados-Membros, mas a transição para estruturas de âmbito regional reforçaria muito provavelmente o papel consultivo dos CCR.

- Como clarificar a actual repartição das responsabilidades entre a tomada de decisões e a sua aplicação, de forma a incentivar uma abordagem a longo prazo e uma melhor consecução dos objectivos? Que competências deveriam ser delegadas na Comissão (em consulta com os Estados-Membros), nos Estados-Membros e no sector?

- Considera uma boa ideia descentralizar decisões relativas a questões técnicas? Qual seria a melhor forma de descentralizar a adopção de decisões técnicas ou de aplicação? Seria possível delegar as decisões de aplicação em autoridades nacionais ou regionais no quadro de uma legislação comunitária sobre os princípios? Quais os riscos envolvidos em matéria de controlo e execução da política e como suprimi-los?

- Como reforçar o papel consultivo das partes interessadas no que se refere ao processo de decisão? Como poderiam o CCPA e os CCR adaptar-se a uma abordagem regionalizada?

4.4. Incentivar o sector a assumir uma maior responsabilidade na aplicação da PCP

Pouco se poderá obter da próxima reforma se ela não conseguir fazer com que o subsector das capturas, a cadeia da transformação e dos produtos do mar, bem como os consumidores, apoiem os objectivos da PCP e assumam a responsabilidade pela sua aplicação eficaz. Para que a reforma seja bem sucedida, é crucial que o sector compreenda a sua necessidade, a apoie e nela se empenhe verdadeiramente. Dada a abordagem essencialmente "de cima para baixo" que até agora caracterizou a PCP, o sector das pescas poucos incentivos recebeu para actuar como um interveniente responsável, com a obrigação de prestar contas pela utilização sustentável de um recurso público. Para inverter esta situação, poderiam prever-se disposições de co-gestão.

Envolver mais intensamente o sector implica dois aspectos intimamente ligados: responsabilidades e direitos.

A autogestão pode conferir ao sector uma maior *responsabilidade*. O recurso a uma gestão baseada nos resultados poderia ser um passo nesse sentido: em vez de incidirem na forma de pescar, as regras deveriam centrar-se nos resultados, competindo ao sector tomar as decisões sobre a aplicação. As autoridades públicas fixariam os limites dentro dos quais o sector deve funcionar, como os máximos de captura ou os máximos de capturas acessórias de juvenis, e dar-lhe-iam a latitude necessária para pôr em prática as soluções mais adequadas do ponto de vista económico e técnico.

Uma gestão baseada nos resultados libertaria o sector e os decisores de parte do fardo que representa uma gestão pormenorizada das questões técnicas. Essa gestão teria de estar ligada a uma inversão do ónus da prova: para poder exercer actividades de pesca, o sector teria de demonstrar que actua de um modo responsável. Contribuir-se-ia assim para uma gestão mais racional, simplificando significativamente a política e eliminando os elementos que actualmente acabam por incentivar a apresentação de informações falsas ou incompletas. Ao aplicar uma gestão baseada nos resultados, é necessário ter em conta o princípio da proporcionalidade e a forma como se repercute na competitividade do sector.

O subsector europeu das capturas já oferece vários exemplos de autogestão através de iniciativas da base para o topo. Assim, algumas organizações de produtores (OP) gerem a utilização das quotas por parte dos seus membros e utilizam um sistema de sanções privado para punir aqueles que superam a sua quota individual à custa de outros; há também exemplos de grupos de navios que assumiram o ónus da prova, documentando de modo exaustivo as suas capturas, muitas vezes para reagir à pressão exercida sobre os transformadores e retalhistas para melhorar a rastreabilidade. Estas iniciativas poderiam ser generalizadas, fazendo das OP organismos através dos quais o sector assuma a responsabilidade pela documentação e pela gestão das quotas e do esforço.

Dar mais responsabilidade ao sector exige que a Comunidade institua e aplique mecanismos de salvaguarda.

Há casos em que o subsector das capturas assume maiores responsabilidades pela adaptação da dimensão da frota e pelos custos de gestão. Para esse efeito, foram por vezes concedidos *direitos* ao sector, o que incentivou uma utilização mais eficiente dos seus próprios investimentos e a eliminação da sobrecapacidade (ver 4.1.).

Se, no âmbito da PCP, o subsector das capturas passar a desfrutar de mais direitos e o sector for libertado do peso de uma microgestão, há que equacionar a questão da partilha dos custos de gestão das pescas. Até agora, o sector das pescas sempre teve acesso gratuito a um recurso público, sendo os custos de gestão em grande medida suportados pelos contribuintes.

Direitos, responsabilidades e prestação de contas deveriam, naturalmente, ser indissociáveis: o acesso às unidades populacionais deve ser dado a quem assume as suas responsabilidades de uma maneira correcta e eficaz.

- Como conferir mais responsabilidades ao sector para que disponha de maior flexibilidade, sem deixar de contribuir para os objectivos da PCP?

- Como estruturar o subsector das capturas de forma a assumir a responsabilidade pela autogestão? Devem as OP ser transformadas em organismos através dos quais o sector das pescas assuma responsabilidades de gestão? Como assegurar a representatividade das OP?

- Que salvaguardas e mecanismos de supervisão são necessários para garantir que um sistema de autogestão pelo subsector das capturas resulte e permita a aplicação dos princípios e objectivos da PCP?

- Deve o subsector das capturas assumir uma maior responsabilidade financeira através do pagamento de direitos ou da participação nos custos de gestão (por exemplo, os respeitantes ao controlo)? Nesse caso, deve esta medida aplicar-se apenas à pesca industrial?

- Ao conferir uma maior responsabilidade ao sector, como aplicar os princípios de uma melhor gestão e de proporcionalidade e, ao mesmo tempo, contribuir para a sua competitividade?

- Há exemplos de boas práticas em pescarias específicas a promover em maior escala? Dever-se-ia incentivar a aplicação de boas práticas? Se sim, quais?

4.5. Desenvolver uma cultura do cumprimento

Num relatório publicado em Novembro de 2007[7], o Tribunal de Contas da União Europeia descreveu em pormenor as deficiências do controlo das pescas na União Europeia. O controlo das pescas é, de um modo geral, débil, as sanções não são dissuasivas e as inspecções não são suficientemente frequentes para incentivar o cumprimento. Por outro lado, o sistema não prevê mecanismos de controlo para garantir que, por exemplo, os Estados-Membros só possam ter acesso a financiamento comunitário se cumprirem as suas responsabilidades fundamentais em matéria de controlo e de conservação. Para além de uma sobrepesca muito elevada, esta situação gerou uma forte resistência à aplicação da política e a sensação de que as normas não são executadas em todo o lado da mesma maneira. Os sistemas de recolha de dados destinados a quantificar as capturas de peixe para monitorização das quotas a curto prazo e avaliações estruturais a médio prazo não são satisfatórios, havendo que melhorar a sua coerência.

A Comissão concordou com a análise do Tribunal e considerou que, independentemente de outras opções estratégicas a adoptar no futuro, era urgente avançar com uma reforma imediata e profunda do regime de controlo e execução. Assim, em Novembro de 2008 a Comissão apresentou uma proposta ambiciosa que está a ser agora discutida com os Estados-Membros e o Parlamento Europeu[8].

- Como melhorar, a curto e a médio prazo, os sistemas de recolha de dados para assegurar a coerência das informações utilizadas para efeitos de execução da legislação?

- Que mecanismos de execução considera mais adequados para assegurar um nível elevado de cumprimento: mecanismos centralizados (por exemplo, acções directas da Comissão, controlos nacionais ou internacionais) ou descentralizados?

- Seria a favor de vincular o acesso ao financiamento comunitário ao cumprimento efectivo das responsabilidades em matéria de controlo?

---

7 Relatório especial n.° 7/2007 relativo aos sistemas de controlo, de inspecção e de sanção aplicáveis às regras de conservação dos recursos haliêuticos comunitários, acompanhado das respostas da Comissão.

8 Comunicação da Comissão relativa à proposta de regulamento do Conselho que institui um regime comunitário de controlo do cumprimento das regras da política comum das pescas, COM (2008) 718.

- Um maior recurso à autogestão pelo sector poderia contribuir para este objectivo? Uma gestão a nível das regiões geográficas pode contribuir para o mesmo fim? Que mecanismos permitiriam assegurar um nível elevado de cumprimento?

5. CONTINUAR A MELHORAR A GESTÃO DAS PESCAS DA UE

5.1. Um regime de pesca diferenciado para proteger as frotas costeiras da pequena pesca?

As pescas, que contam com um grande número de pequenas e médias empresas, desempenham um papel importante no tecido social e na identidade cultural de muitas regiões litorais da Europa. Delas continua a depender o rendimento de várias comunidades costeiras, algumas com poucas possibilidades de se diversificarem economicamente. É, por conseguinte, essencial garantir um futuro aos pescadores que participam na pesca costeira, na pequena pesca e na pesca recreativa, tendo plenamente em conta a situação específica das pequenas e médias empresas.

Ajustar em permanência a capacidade das frotas de pesca às possibilidades de pesca implicará inevitavelmente uma perda global de postos de trabalho no subsector das capturas. Tentar proteger as comunidades costeiras mais frágeis desta evolução é um objectivo social legítimo, que deve, porém, ser abordado de forma a não impedir que as frotas maiores efectuem as adaptações necessárias.

Uma solução possível consistiria em instituir regimes de gestão diferenciados: um para as frotas industriais, centrado no ajustamento da capacidade e na eficiência económica, outro para as frotas da pequena pesca nas comunidades costeiras, centrado em objectivos sociais. As disposições para o segmento industrial poderiam incluir incentivos económicos à adaptação da frota, como mecanismos de atribuição baseados no mercado, enquanto a pequena pesca costeira seria gerida através da atribuição directa de quotas ou esforço ou através de regimes colectivos. No respeitante ao financiamento público, os dois segmentos poderiam ser objecto de tratamentos separados: a frota industrial teria que ser economicamente autónoma, enquanto a pequena pesca poderia beneficiar de fundos públicos para se adaptar às novas condições resultantes da reforma da PCP, reforçando assim a sua viabilidade económica e mantendo a sua contribuição para a vida das comunidades costeiras.

Embora muitas embarcações sejam pequenas e tenham um impacto ambiental reduzido, a pequena pesca também pode ser prejudicial para habitats costeiros sensíveis e o seu impacto agregado pode ser significativo, com consequências reais para o estado das unidades populacionais. Há casos em que tanto a pequena pesca como a pesca industrial dirigem as suas actividades às mesmas unidades populacionais. Um regime diferenciado teria de ser concebido cuidadosamente, de forma a garantir a sustentabilidade ecológica das unidades populacionais de que, em última análise, dependem as comunidades piscatórias. As decisões específicas relativas a frotas da pequena pesca deveriam ser tomadas ao nível mais próximo da comunidade costeira em causa, enquanto os princípios e normas globais seriam aplicáveis em toda a União Europeia.

- Como adaptar a capacidade global da frota e, simultaneamente, dar resposta às preocupações sociais das comunidades costeiras, tendo em conta a situação

particular das pequenas e médias empresas neste sector?

- Como poderia um regime diferenciado funcionar na prática?
- Como definir a pequena pesca em função da sua ligação às comunidades costeiras?
- Em que medida deve a União Europeia dar orientações e assegurar condições de concorrência equitativas?

5.2. Tirar o melhor partido das nossas pescarias

Na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2002, todos os Estados-Membros acordaram na necessidade de atingir até 2015 os rendimentos máximos sustentáveis (os objectivos MSY), que já tinham sido previstos pelo Acordo das Nações Unidas de 1995 relativo às populações de peixes. No âmbito da futura PCP, este compromisso internacional deve ser consagrado como um princípio de gestão das unidades populacionais.

A maioria das pescarias comunitárias, com excepção das do Mediterrâneo, são geridas mediante a fixação de totais admissíveis de capturas (TAC), no âmbito dos quais é atribuída uma quota nacional a cada Estado-Membro. Este sistema de gestão por quotas de desembarque, aparentemente simples, apresenta várias insuficiências. Nas pescarias mistas, que se dirigem a diversas espécies, implica capturas acessórias indesejáveis sempre que a quota é esgotada para uma espécie mas não para as outras, o que obriga os pescadores a devolver ao mar os peixes que deixam de poder desembarcar. As devoluções, além de serem um desperdício de recursos preciosos, impediram a recuperação de diversas unidades populacionais, apesar das baixas quotas. A futura PCP deveria permitir pôr termo a esta prática.

Uma gestão baseada no esforço de pesca (como a limitação dos dias em que os navios podem pescar) eliminaria este problema, mas poderia não ser suficiente para alcançar os objectivos da PCP.

- Como desenvolver planos de gestão a longo prazo para todas as pescarias europeias no âmbito da futura PCP? Deve a futura PCP substituir os planos de gestão das unidades populacionais por planos de gestão das pescas?
- Seria pertinente prever uma reforma da PCP em duas etapas, primeiro através de medidas específicas para alcançar os níveis MSY até 2015 e em seguida através de medidas destinadas a mantê-los como níveis máximos de exploração?
- Como aplicar às pescarias mistas os níveis MSY, evitando simultaneamente as devoluções?
- Qual deveria ser o principal sistema de gestão das pescarias comunitárias e a que pescarias se deveria aplicar? Limitações das capturas? Gestão do esforço de pesca? Uma combinação dos dois? Outras possibilidades?
- Que medidas tomar para continuar a reduzir as devoluções nas pescarias comunitárias? Uma gestão baseada em quotas transferíveis poderia ser útil neste

sentido?

5.3. Estabilidade relativa e acesso às pescarias costeiras

O princípio da estabilidade relativa, consagrado na primeira PCP em 1983, significa que a parte de cada Estado-Membro em cada quota comunitária deve permanecer constante ao longo do tempo.

A estabilidade relativa teve o mérito de instituir um mecanismo de distribuição das possibilidades de pesca pelos Estados-Membros, mas deu igualmente origem a práticas extremamente complexas, como trocas de quotas entre Estados-Membros ou mudanças de pavilhão por parte dos operadores do sector. A adopção de objectivos de gestão do esforço de pesca tornou o quadro ainda menos claro. Depois de mais de vinte e cinco anos de política e mudanças dos padrões de pesca, há agora uma grande discrepância entre as quotas atribuídas aos Estados-Membros e as necessidades e utilizações reais das suas frotas. Em resumo, pode incontestavelmente afirmar-se que a estabilidade relativa já não oferece garantias de que os direitos de pesca permanecem com as comunidades de pesca a que foram inicialmente atribuídos.

O princípio limita igualmente as possibilidades de gerir a PCP de uma forma flexível de, pelo menos, três diferentes maneiras:

– reduz a flexibilidade do sector das pescas para utilizar mais eficientemente os seus recursos e optar por actividades, técnicas e padrões de pesca diferentes;

– é uma das principais razões que levaram as administrações nacionais a concentrar-se no aumento dos TAC e, portanto, das suas quotas, em detrimento de outras considerações a mais longo prazo. Em muitos casos, cria uma pressão inflacionista nos TAC porque um Estado-Membro que deseje uma quota mais elevada não pode senão procurar um aumento global do TAC comunitário correspondente;

– contribui para a prática das devoluções, na medida em que dá lugar a muitas quotas nacionais que, por sua vez, geram problemas em matéria de devoluções: uma frota nacional que tenha esgotado a sua quota ou que nem sequer disponha de quota para uma dada espécie é obrigada a efectuar devoluções das capturas dessa espécie, mesmo que outra frota nacional não tenha esgotado a sua quota para a referida espécie.

Por estas razões, é importante examinar a pertinência de manter o princípio da estabilidade relativa na sua forma actual. Uma possibilidade seria, por exemplo, substituir este princípio por um sistema mais flexível, como a atribuição de direitos de pesca. Poder-se-ia ainda manter este princípio, mas introduzir mecanismos de flexibilidade para obviar às carências acima referidas e ajustar as quotas nacionais às necessidades efectivas das frotas nacionais.

Outra limitação histórica das possibilidades de pesca é o regime das 12 milhas náuticas, que reserva as zonas costeiras dos Estados-Membros às suas próprias frotas nacionais (excepto no caso das frotas que dispõem direitos de acesso específicos a zonas de outros Estados-Membros com base em padrões de pesca históricos). Este

regime em geral funcionou bem, podendo até ser intensificado caso se desenvolva um regime específico para as frotas da pequena pesca costeira.

- Como melhorar o princípio da estabilidade relativa de forma a contribuir mais eficazmente para os objectivos da PCP? É necessário abolir este princípio, ou, não sendo assim, torná-lo mais flexível e, nesse caso, como? Como pôr em prática tais alternativas?

- O acesso à zona das 12 milhas náuticas deve ser reservado a navios da pequena pesca?

5.4. Comércio e mercados – da captura ao consumidor

O sector das pescas da União Europeia (tanto a pesca propriamente dita, como a aquicultura) de uma forma geral recebe apenas uma pequena parte do preço que o consumidor paga pelo peixe. Globalmente, os preços de primeira venda do pescado têm-se mantido estáveis, mesmo aquando de variações extraordinárias do preço do petróleo como as registadas em 2008.

Daqui resultam três consequências importantes:

1) A persistência dos preços baixos incentiva os pescadores a pescar mais;

2) A impossibilidade de repercutir o aumento dos custos de produção no consumo leva uma baixa rentabilidade crónica e constitui mais um incentivo à sobrepesca;

3) Os pescadores tornam-se assim mais dependentes dos auxílios estatais, que passam a ser um elemento integral e permanente dos planos de actividades do sector das pescas.

Várias são as razões que explicam esta situação:

Em primeiro lugar, o sector europeu dos produtos do mar está muito fragmentado e os produtores não se organizaram de forma a que a comercialização dos seus produtos lhes garanta uma parte maior do preço de venda. Esta situação contrasta com a forte concentração que caracteriza o sector da distribuição, através do qual são canalizados 90 % da produção.

Em segundo lugar, os consumidores tendem a preferir os produtos transformados ou congelados, em detrimento dos frescos. Os custos energéticos e de transporte destes produtos são reduzidos, o que, alegadamente, pode dever-se ao facto de o seu preço não ter em conta o custo da sua pegada carbónica. Além disso, em situação de crise externa (por exemplo, em consequência do preço do petróleo), estes produtos não estão sujeitos aos mesmos problemas imediatos a que devem fazer face os pescadores. Daqui resulta um aumento dos custos relativos dos outros ingredientes, da transformação e da comercialização, enquanto diminui a parte relativa do pescado no preço final no consumo.

Em terceiro lugar, o preço de certos produtos da pesca é igualmente influenciado pela proporção muito elevada de produtos importados para o mercado comunitário. Os regimes comerciais têm um papel importante a desempenhar neste contexto:

devem não só assegurar o abastecimento do mercado aos melhores preços, como também apoiar o desenvolvimento sustentável. A UE deve promover o abastecimento em produtos da pesca provenientes de pescarias geridas de uma forma sustentável, a fim de assegurar condições de concorrência equitativas no mercado comunitário.

O mecanismo de intervenção no mercado actualmente em vigor no âmbito da organização comum de mercado (OCM) implica uma acção pública directa quando os preços do pescado de uma série de espécies são inferiores aos limiares fixados. Este sistema não reflecte as variações do equilíbrio entre a oferta e a procura e a sua gestão é cada vez mais complexa. O mau estado dos recursos, assim como a forte dependência do mercado comunitário em relação às importações, reduziram gradualmente a sua importância[9].

Uma OCM que abandonasse o apoio directo dos preços, mas, em contrapartida, ajudasse os produtores a organizarem-se melhor continuaria a ter toda a razão de ser. Para além de poderem assumir mais responsabilidades em matéria de gestão das pescas, as organizações de produtores poderiam ter um papel mais importante no que toca à comercialização dos produtos dos seus membros. O reforço das relações interprofissionais daí resultante permitiria aos produtores antecipar melhor a procura em termos de calendário, quantidade, qualidade e apresentação e fornecer aos consumidores (e, consequentemente, aos retalhistas), através da certificação, de uma melhor rotulagem e da rastreabilidade, as garantias que estes cada vez mais procuram quanto à origem sustentável dos produtos da pesca. Graças a esta estratégia de «pescar para vender», centrada na qualidade, os produtores acabariam por obter mais lucros com as suas capturas.

- Como utilizar os mecanismos de mercado para incentivar o desenvolvimento de actividades de pesca em consonância com o mercado e exploradas de uma forma sustentável?
- Como pode a futura PCP dar um maior apoio a iniciativas em matéria de certificação e rotulagem?
- Qual é a melhor forma de assegurar a rastreabilidade e a transparência na cadeia de produção?
- Como pode a UE promover produtos da pesca provenientes de pescarias geridas de uma forma sustentável e garantir a todos condições de concorrência equitativas?
- De que maneira podem as OP ajustar a produção às necessidades do mercado? Que novos instrumentos baseados no mercado podem ser aplicados através das OP? Como podem os pescadores reforçar a sua posição face aos sectores da transformação e da distribuição?
- Que papel pode a política comercial desempenhar para equilibrar os interesses dos produtores e dos consumidores e as nossas relações com os países

[9] A OCM actual deverá ser revista em 2009 e está em curso uma consulta pública.

exportadores?

5.5. Integrar a política comum das pescas no contexto mais amplo da política marítima

O sector das pescas interage estreitamente com outros sectores marítimos. A política marítima integrada (PMI)[10] trata das interacções entre todas as políticas comunitárias e os assuntos marítimos. A futura PCP deve avançar nessa direcção graças a uma abordagem integrada:

– uma abordagem ecossistémica da gestão marinha, que abrange todos os sectores, está a ser implementada através da Directiva-Quadro "Estratégia Marinha", que se assume como o pilar ambiental da PMI e impõe aos Estados-Membros a obrigação de alcançarem um bom estado ambiental em 2020. A futura PCP deve fornecer os instrumentos adequados para apoiar tal abordagem[11], que interessa igualmente ao sector das pescas, já que terá em conta os impactos dos outros sectores nos recursos haliêuticos de uma forma proporcional e coerente;

– as alterações climáticas terão impactos gravosos para o meio marinho. Os ecossistemas marinhos e a biodiversidade, já ameaçados pela poluição e pela sobrepesca, terão ainda de suportar os efeitos do aquecimento e da acidificação, que implicarão mudanças ao nível da reprodução e da abundância das espécies, da distribuição dos organismos marinhos e da composição do plâncton. A nova política comum das pescas deve facilitar os esforços de adaptação às alterações climáticas no que se refere aos impactos no meio marinho. As alterações climáticas criam mais um *stress* nos ecossistemas marinhos, tornando ainda mais urgente a necessidade de reduzir a pressão de pesca para um nível sustentável. A sobrepesca, que tornou os ecossistemas marinhos mais vulneráveis às alterações climáticas e, assim, menos capazes de se adaptarem, deve, pois, ser substituída por uma pesca sustentável;

– entre os subsectores das capturas e da aquicultura e outros sectores de actividade marítima trava-se uma concorrência crescente pelo espaço marítimo; o ordenamento do espaço marítimo é, pois, um elemento importante da PMI, na qual a futura PCP deve ser integrada;

– a grande importância dada pela PMI ao desenvolvimento sustentável em regiões costeiras, por exemplo graças ao turismo sustentável, poderia contribuir substancialmente para atenuar impactos socioeconómicos da redução da capacidade no subsector das capturas. O desenvolvimento costeiro não pode ser assumido unicamente pela PCP, devendo antes ser encarado como um vasto objectivo comum no contexto da PMI e da política de coesão comunitária;

– há uma forte sinergia entre os vários sectores marítimos, incluindo as pescas, no respeitante à vigilância, aos dados, ao conhecimento e à investigação.

---

10 Uma política marítima integrada para a União Europeia - COM(2007) 575.

11 O papel da PCP na aplicação de uma abordagem ecossistémica da gestão do meio marinho, Comunicação da Comissão (COM(2008) 187).

Na definição da futura PCP e do seu papel no futuro do sector das pescas e da aquicultura é necessário ter em conta desafios cruciais como as alterações climáticas, as políticas em matéria de emissões e a eficiência energética. Um financiamento adequado dos objectivos mais vastos da PMI deve igualmente ser assegurado, através do FEP ou de outros instrumentos financeiros.

- Em que domínios é forte a interacção entre o sector das pescas e outros sectores? Que aspectos em particular exigem a integração na PMI?
- Como pode a futura PMI contribuir para o acesso contínuo do sector das pescas (incluindo frotas e aquicultura) ao espaço marinho, num quadro de ordenamento integrado do espaço ?
- Como pode a futura PCP assegurar da melhor forma a coerência com a Directiva-Quadro "Estratégia Marinha" e com a sua aplicação?
- Como pode a futura PCP apoiar adaptações às alterações climáticas e assegurar que a pesca não comprometa a resiliência dos ecossistemas marinhos?

5.6. A base de conhecimentos da política

O conhecimento e os dados científicos assumem uma importância vital para a PCP, na medida em que as decisões estratégicas se devem basear em conhecimentos sólidos e bem fundamentados sobre o nível de exploração que as unidades populacionais podem suportar, os efeitos da pesca nos ecossistemas marinhos e os impactos de mutações, nomeadamente em matéria de clima. Os recursos humanos e institucionais disponíveis capazes de fornecer estes pareceres são cada vez mais limitados, ao passo que as questões a tratar são cada vez mais numerosas e complexas.

Os futuros programas de investigação a longo prazo orientados para a PCP devem ter em conta novos desafios, como a necessidade de promover sinergias aos níveis europeu, nacional e regional, integrar a política das pescas noutras problemáticas marítimas (especialmente a abordagem ecossistémica e as alterações climáticas) e desenvolver os instrumentos estratégicos e a governação. A comunicação «Uma Estratégia Europeia para a Investigação Marinha»[12], publicada recentemente pela Comissão, constitui uma primeira etapa para a realização desta integração.

Melhorar a comunicação entre cientistas, decisores políticos e partes interessadas, particularmente o CCPA e os CCR, e assegurar o pleno empenho destes, deveria permanecer um objectivo prioritário.

- Como criar condições para realizar trabalhos de investigação científica de ponta que se debrucem sobre o futuro das pescas, incluindo em regiões em que esse tipo de investigação actualmente não existe? Como assegurar uma melhor coordenação dos programas de investigação na UE? Como garantir a disponibilização de recursos e uma formação de jovens investigadores neste domínio?

[12] Uma Estratégia Europeia para a Investigação Marinha - COM (2008) 534.

- Como mobilizar e explorar da melhor forma os recursos disponíveis para obter pareceres pertinentes e atempados?

- Como promover melhor a participação das partes interessadas em projectos de investigação e incorporar os seus conhecimentos nos pareceres baseados na investigação?

5.7. Política estrutural e apoio financeiro público

O sector das pescas beneficia de um apoio financeiro público substancial, seja através de fundos comunitários das pescas, seja através de várias medidas nacionais de auxílio e apoio, incluindo isenções fiscais. Tal apoio é frequentemente contrário aos objectivos da PCP, em especial no respeitante à necessidade de reduzir a sobrecapacidade, tendo agravado os problemas estruturais, em vez de ajudar a resolvê-los.

A reforma de 2002 da PCP permitiu importantes progressos, graças à supressão de parte do apoio financeiro que favorecia directamente a sobrecapacidade e o sobreinvestimento. Contudo, as sinergias ainda não são suficientes e a utilização que os Estados-Membros fazem dos fundos para as pescas não é suficientemente enquadrada. Além disso, o sistema actual não permite enfrentar novos desafios ou mudanças súbitas - tem de se poder adaptar, por exemplo, ao desenvolvimento da PMI, à implementação da Directiva-Quadro "Estratégia Marinha" e à reacção das zonas costeiras às alterações climáticas. A distribuição actual dos fundos do FEP baseia-se em critérios de convergência regional e não na composição da frota europeia e suas deficiências estruturais.

É, portanto, necessário estabelecer uma ligação muito mais estreita entre o financiamento público (nomeadamente, o Fundo Europeu das Pescas), por um lado, e os objectivos estratégicos e os novos problemas que afectam as actividades marítimas, por outro. A próxima reforma terá de procurar sanar as deficiências estruturais do sector e, paralelamente, prever salvaguardas contra efeitos laterais indesejáveis da reforma. Deve promover e facilitar a reestruturação e a modernização do sector, ajudá-lo a melhorar a sua viabilidade económica a longo prazo e evitar que a sobrecapacidade seja mantida artificialmente.

- Quais devem ser as principais prioridades do apoio financeiro público no futuro e porquê? Quais são as mudanças que o sector pode não conseguir induzir autonomamente, requerendo por isso o apoio financeiro público?

- Como redireccionar os recursos financeiros da UE para promover a inovação e a adaptação a políticas e situações novas? Há novos domínios de intervenção que exijam financiamento? Deve concentrar-se o apoio financeiro público em medidas de transição específicas, como a eliminação das devoluções no sector das pescas?

- Como assegurar a sinergia e a coerência entre possíveis fundos da PCP e outros instrumentos comunitários e nacionais?

- Como obter sinergias entre os pilares da futura PCP? O apoio público deve ser

subordinado à consecução de objectivos estratégicos por parte dos Estados-Membros?

- Como desenvolver os recursos financeiros comunitários de forma a proporcionar a flexibilidade necessária para reagir rapidamente em caso de crise?

- O apoio financeiro público deve ser concedido da mesma forma a todos os sectores (pequena pesca e pesca industrial)? O Fundo Europeu das Pescas deve continuar a distinguir entre regiões do objectivo da convergência e regiões não abrangidas por esse objectivo?

- Deve continuar a oferecer-se gratuitamente apoio indirecto a todos os subsectores, por exemplo através de serviços relacionados com a gestão das pescas (acesso, investigação, controlo)?

- É necessário suprimir progressivamente os subsídios permanentes às pescas, mantendo, numa base temporária, apenas os que visem mitigar os impactos sociais da reestruturação do sector?

5.8. A dimensão externa

Segundo o Tratado, a competência exclusiva da União em matéria de conservação dos recursos biológicos do mar aplica-se à gestão das actividades de pesca das frotas comunitárias em águas não comunitárias.

As actividades que se inscrevem na dimensão externa da política comum das pescas deveriam ter por principal objectivo alargar à escala internacional os princípios de uma pesca sustentável e responsável. Este objectivo deve estar plenamente integrado nos previstos pela PMI em matéria de boa governação dos mares e desenvolvimento sustentável das regiões costeiras. Outros objectivos que actualmente norteiam a dimensão externa da PCP, como manter a presença de uma frota comunitária no plano internacional e garantir que essa frota abasteça o mercado comunitário, tornaram-se talvez menos pertinentes.

A ideia de que a presença de navios comunitários em todo o mundo reforça a legitimidade da União Europeia e a sua influência em organizações regionais de gestão das pescas é hoje menos óbvia: mesmo na ausência de interesses de pesca, muitos parceiros internacionais demonstraram ter capacidade para influenciar a governação global das pescas e mantêm uma presença activa em fóruns internacionais. Além disso, a própria importância do mercado comunitário no comércio mundial dos produtos da pesca é suficiente para legitimar a nossa acção em fóruns regionais e noutros fóruns multilaterais. Por outro lado, a lógica do abastecimento do mercado comunitário por uma frota comunitária externa está a perder-se, dada a nossa forte dependência das importações, que não cessa de aumentar.

A coerência com outras políticas da UE deve ser assegurada em todas as vertentes da PCP. No caso da vertente externa, as políticas da UE em matéria de desenvolvimento e ambiente são particularmente importantes.

É, por conseguinte, crucial que os objectivos da dimensão externa sejam revistos e redefinidos de forma a responderem às necessidades do século XXI.

A futura PCP deve continuar a promover a pesca responsável em fóruns internacionais como a Assembleia Geral da ONU e a FAO, no âmbito das responsabilidade globais da UE e dos seus esforços em prol de uma melhor governação dos mares a nível mundial. Há que prosseguir os nossos trabalhos sobre questões como o direito do mar e a protecção dos ecossistemas marinhos vulneráveis contra práticas de pesca destrutivas e manter a nossa actuação em negociações em defesa de um acordo internacional sobre recursos genéticos marinhos aplicável além das jurisdições nacionais.

As organizações regionais de gestão das pescas (ORGP) foram até agora consideradas os melhores instrumentos de governação das pescas, em especial no respeitante às populações de peixes transzonais e peixes altamente migradores nas zonas económicas exclusivas (ZEE) e no mar alto. Contudo, para além de apresentarem resultados pouco homogéneos, nem sempre se mostraram capazes de adoptar medidas de conservação e de gestão estritas, assegurar o cumprimento dessas medidas e aplicar os meios de controlo necessários. É preciso, por conseguinte, reforçar o seu empenho nesta matéria e melhorar o seu desempenho global. A cooperação com parceiros internacionais continuará a ser indispensável para este objectivo.

A reforma da PCP de 2002 permitiu passar dos tradicionais acordos de pesca, a maior parte deles baseados no princípio «pagar, pescar e partir», para uma abordagem mais global e cooperativa, consubstanciada nos actuais acordos de parceria no domínio da pesca (APP). Para além de garantirem o acesso aos navios comunitários, os actuais APP procuram reforçar a capacidade dos países parceiros de assegurar pescarias sustentáveis nas suas próprias águas.

A maioria da contribuição financeira associada a estes acordos ajuda os países parceiros a reforçar as respectivas políticas das pescas, inclusive em matéria de investigação científica e de controlo e monitorização das actividades de pesca nas suas águas. Contudo, estes acordos exigem uma «manutenção» muito pesada e foram difíceis de aplicar em diversos países por razões ligadas à instabilidade política, à lentidão com que o apoio oferecido é utilizado ou mesmo à não utilização desse apoio. Em contrapartida, alguns segmentos do sector das pescas comunitário - em especial, o atuneiro – manifestam um grande interesse no alargamento das redes de acordos, a fim de poderem seguir, em ZEE limítrofes, o percurso das espécies migratórias às quais dirigem a pesca. Os pescadores comunitários estão igualmente interessados em exercer as suas actividades em ZEE em que os acordos da UE garantem um nível elevado de segurança jurídica e transparência.

A maior virtude dos APP é contribuírem para melhorar a governação das pescas nas águas dos países em desenvolvimento. Contudo, a capacidade de análise e investigação científica deveria ser reforçada para se poder avaliar mais eficazmente o estado de conservação das unidades populacionais e determinar níveis de captura sustentáveis.

O apoio às pescas, em especial no âmbito dos APP, contribuiu para o desenvolvimento do sector, embora não tanto quanto seria desejável no que toca à

luta contra a pobreza e à consecução dos objectivos de desenvolvimento do milénio. É necessário que a políticas externas das pescas dêem uma maior importância às estratégias dos países terceiros em matéria de segurança alimentar.

A arquitectura actual dos nossos acordos deve, portanto, ser reexaminada com o objectivo de explorar formas de cooperação alternativas com países terceiros, que melhor satisfaçam as necessidades do nosso sector e as dos nossos parceiros. Neste sentido, pode valer a pena introduzir formas de cooperação regionais, especialmente neste momento, em que a integração regional é promovida enquanto instrumento de desenvolvimento.

- O objectivo principal da PCP é promover uma pesca responsável e sustentável. Há algum motivo por que a dimensão externa da PCP deva ser norteada por objectivos diferentes?

- Como poderia a UE reforçar o seu papel ao nível internacional para promover uma melhor governação dos mares e, em especial, da pesca?

- Como pode a UE cooperar com os seus parceiros a fim de tornar as ORGP mais eficazes?

- Contrariamente ao actual princípio do livre acesso às águas internacionais, deveria sujeitar-se a pagamento o direito de pescar no mar alto, sob a governação das ORGP?

- Como é que, no âmbito de futuros acordos internacionais de pesca, podem ser atingidos objectivos como a promoção do investimento (criação de empresas comuns, transferência de saber-fazer e tecnologias, gestão dos investimentos e da capacidade no sector das pescas, etc.), criação de empregos (em navios, nos portos, no sector da transformação) ou a promoção de uma boa governação marítima?

- Os APP constituem o melhor instrumento para alcançar a sustentabilidade fora das águas comunitárias ou deveriam ser substituídos por outras formas de cooperação? É necessário examinar a pertinência de uma perspectiva regional que substitua ou complemente uma perspectiva bilateral normalizada?

- Como tornar mais transparente e eficiente a investigação científica destinada a avaliar a sustentabilidade das unidades populacionais e o controlo das actividades de pesca?

- Como melhorar a cooperação com os países em desenvolvimento e o cumprimento das novas regulamentações por parte desses países ?

- Os custos associados às actividades de pesca exercidas em águas de países terceiros por operadores comunitários devem ser assumidos por estes ou continuar a ser parcialmente financiados pelo orçamento comunitário?

- Como contribuir para aumentar as capacidades de gestão das pescas de países em desenvolvimento, por exemplo através de um apoio direccionado?

- A integração das frotas e dos interesses de pesca europeus em países terceiros deve constituir um objectivo da dimensão externa da PCP a perseguir activamente, a fim de, nomeadamente, apoiar o desenvolvimento dos países parceiros?

- Como reforçar as sinergias entre as diversas formas de apoio e os diferentes parceiros no sector das pescas, por um lado, e as estratégias de desenvolvimento dos Estados costeiros, por outro?

- Deve incluir-se a aquicultura em futuros acordos de parceria?

- Como promover o potencial da pequena pesca dos países terceiros no que se refere à sustentabilidade, bem como às suas valências ecológicas e sociais?

5.9. Aquicultura

A aquicultura é cada vez mais importante para a produção de alimentos de origem aquática no mundo inteiro. A produção aquícola comunitária, apesar de ser uma actividade económica importante em muitas regiões costeiras e continentais, manteve-se estável nos últimos anos. Os problemas específicos que este sector enfrenta a curto e a médio prazo foram objecto de uma comunicação separada da Comissão[13]. Todavia, importa discutir o papel da aquicultura numa PCP reformada.

- Que papel deve a aquicultura desempenhar na futura PCP: deverá ser integrada como um pilar fundamental da PCP, com objectivos e instrumentos específicos, ou deve o seu desenvolvimento ficar a cargo dos Estados-Membros, numa base nacional? Que instrumentos são necessários para integrar a aquicultura na PCP?

6. PRÓXIMAS ETAPAS

O trabalho sobre a reforma não porá termo aos esforços para melhorar a eficácia da PCP actual. Muito pode ser ainda feito, e sê-lo-á, até à sua implementação. Refiram-se as seguintes medidas:

– reforma da política de controlo, para assegurar que as decisões são correctamente executadas e que existem condições de concorrência equitativas nos Estados-Membros;

– prossecução dos esforços desenvolvidos em matéria de pesca ilegal, não regulamentada e não declarada, a fim de combater tal pesca nas águas europeias e impedir a importação de quaisquer produtos que dela resultem;

– novas iniciativas para eliminar as devoluções e proteger espécies e habitats sensíveis;

[13] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho Construir um futuro sustentável para a aquicultura – Um novo ímpeto para a estratégia de desenvolvimento sustentável da aquicultura europeia, COM(2009) 162.

– prossecução da integração da PCP na PMI, incluindo o apoio à "Estratégia Marinha" para assegurar a protecção do ambiente dos ecossistemas marinhos;

– uma nova estratégia para a aquicultura que ataque os estrangulamentos que impedem o seu desenvolvimento;

– estabelecimento e execução de planos de gestão complementares a longo prazo, a fim de reduzir a pressão de pesca sobre unidades populacionais sobreexploradas e a reconduzir estas para níveis MSY;

– maior transparência para os consumidores e melhor rastreabilidade da produção em toda a cadeia de comercialização.

Estas iniciativas terão por objectivo solucionar problemas urgentes a curto e a médio prazo, enquanto prossegue a reflexão sobre a revisão, a mais longo prazo, do enquadramento político. Na medida do possível, serão elaboradas em consonância com as orientações emergentes da reforma da política comum das pescas.

A par das contribuições de organizações das partes interessadas, da comunidade científica, dos governos dos Estados-Membros, da sociedade civil e dos países terceiros, o presente Livro Verde deverá constituir a base de um debate público sobre a futura PCP. A Comissão deseja associar a este debate um grande número de decisores e cidadãos, a começar pelos que se encontram directamente implicados no sector das pescas ou noutros domínios de intervenção até aos cidadãos europeus em geral, simultaneamente consumidores, cidadãos e contribuintes. Os representantes e as partes interessadas dos países em desenvolvimento são incentivados a participar igualmente neste debate.

Tendo em conta os resultados da revisão do orçamento e sem prejuízo do futuro debate sobre o próximo quadro financeiro, a Comissão efectuará uma síntese do debate no primeiro semestre de 2010 e apresentará conclusões sobre a direcção a dar à reforma da PCP. Uma avaliação do impacto será então efectuada e, depois de realizadas outras consultas com as partes interessadas, a Comissão elaborará uma proposta de novo regulamento de base que será apresentada ao Conselho e ao Parlamento Europeu, em conjunto com todas as outras propostas jurídicas de base, no contexto do novo quadro financeiro que entrará em vigor depois de 2013.

7. DÊ A SUA OPINIÃO

O objectivo do presente Livro Verde é lançar e incentivar o debate público e obter pareceres sobre a futura PCP. A Comissão convida todas as partes interessadas[14] a elaborar comentários sobre as questões colocadas no presente Livro Verde e a enviá-los, juntamente com quaisquer outras observações, até 31 de Dezembro de 2009, para o seguinte endereço:

[14] As organizações profissionais são convidadas a inscrever-se no Registo dos representantes de interesses da Comissão Europeia (http://ec.europa.eu/transparency/regrin). Este registo foi criado no âmbito da iniciativa europeia em matéria de transparência, a fim de fornecer à Comissão e ao público em geral informações sobre os objectivos, o financiamento e as estruturas de representantes de interesses.

Comissão Europeia - Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas

"Reforma da PCP"

B-1049 Bruxelas

Bélgica

ou, por correio electrónico, para: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

Os contributos serão publicados na Internet. É importante ler a declaração de privacidade específica que acompanha a presente consulta para ficar a conhecer a forma como serão tratados os seus dados pessoais e o seu contributo.

No sítio http://ec.europa.eu/fisheries/reform estão disponíveis documentos de apoio e informações complementares sobre a consulta.

8. SIGLAS

APP .....Acordo de parceria no domínio da pesca

CCPA …… Comité Consultivo da Pesca e da Aquicultura

CCR …….. Conselho consultivo regional

CIEM……..... Conselho Internacional de Exploração do Mar

FEP ……... Fundo Europeu das Pescas

MSY .....…… Rendimento máximo sustentável

OCM ..... Organização comum de mercado

OP ……. Organizações de produtores

ORGP .....Organizações regionais de gestão das pescas

PCP …… Política comum das pescas

PMI ..... Política marítima integrada

TAC ..... Totais admissíveis de capturas

ZEE ……Zona económica exclusiva