

Relatório Especial

Ambiente marinho: a proteção da UE é vasta, mas superficial



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VII
Introdução	01-24
Mares e oceanos da UE	01-08
Ação da UE	09-24
Política Comum das Pescas	10-15
Políticas ambientais	16-21
Responsabilidades da Comissão e dos Estados-Membros	22-23
Financiamento da UE	24
Âmbito e método da auditoria	25-29
Observações	30-82
Os Estados-Membros enfrentam desafios na aplicação do quadro da UE para a proteção do ambiente marinho	30-51
As áreas marinhas protegidas da UE proporcionam uma proteção limitada na prática	31-39
Os instrumentos regulamentares que ligam a política da UE em matéria de biodiversidade marinha à PCP não funcionaram bem na prática	40-46
As regras de proteção da UE não conduziram à recuperação dos ecossistemas e habitats significativos	47-51
Progressos no Atlântico, mas fracos resultados no Mediterrâneo	52-75
Melhoria mensurável no Atlântico	55-58
Numerosas ações da UE não reduziram a sobrepesca no Mediterrâneo	59-71
Os instrumentos da UE para combater a sobrecapacidade de pesca estão desfasados das necessidades regionais e dos impactos ambientais	72-75
Uma pequena parte do financiamento da UE é utilizada para apoiar a conservação marinha	76-82
Conclusões e recomendações	83-97

Anexos

Anexo I — Técnicas de pesca

Anexo II — AMP selecionadas

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Equipa de auditoria

Cronologia

Síntese

I Os mares da União Europeia (UE) abrangem uma vasta superfície e contêm uma grande diversidade de *habitats* e espécies. A UE tem uma política de proteção do ambiente marinho e de utilização sustentável dos recursos marinhos. Os cientistas e os decisores políticos reconheceram que a pesca, mediante a extração de recursos e os danos que provoca nos fundos marinhos, constitui uma das principais pressões sobre os mares da UE.

II A política comum das pescas da UE abrange as atividades de pesca nos mares da União e visa garantir que são ambientalmente sustentáveis. A Comissão tem um papel mais importante na conservação dos recursos biológicos marinhos do que nas políticas ambientais, em que partilha as responsabilidades com os Estados-Membros. As políticas ambientais mais relevantes para o mar encontram-se definidas na Diretiva-Quadro Estratégia Marinha e nas Diretivas Aves e *Habitats*. O financiamento da UE está repartido por diferentes instrumentos.

III O ano de 2020 foi crucial para a UE em termos de cumprimento dos objetivos estabelecidos para o ambiente marinho e, em 2021, terá lugar uma conferência dedicada à Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica. O relatório do Tribunal pode contribuir para os futuros debates sobre as políticas.

IV A presente auditoria examinou se o quadro da UE destinado a dar resposta às principais pressões sobre a biodiversidade e os *habitats* marinhos foi bem concebido e aplicado na prática em determinadas partes do Atlântico e do Mediterrâneo e se os fundos da UE produziram resultados.

V O Tribunal constatou que, de um modo geral, embora estivesse em vigor um quadro para proteger o ambiente marinho, as ações da UE não recuperaram o bom estado ambiental dos mares nem os níveis sustentáveis da pesca em todos os mares: esta apreciação é apoiada por um relatório da Agência Europeia do Ambiente, publicado durante a conclusão do trabalho de auditoria do Tribunal, que considerou que a biodiversidade marinha continua ameaçada nos mares da Europa. Uma elevada proporção das avaliações das espécies e dos *habitats* marinhos continua a revelar um "estado de conservação desfavorável" ou "desconhecido". Embora o Tribunal tenha constatado que a ação da UE conduziu a progressos mensuráveis no Atlântico, o Mediterrâneo manteve-se significativamente em situação de sobrepesca; e só uma pequena parte do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas foi utilizada para apoiar a conservação marinha.

VI Em especial, o Tribunal constatou o seguinte:

- a) as regras de proteção adotadas pela UE não conduziram à recuperação dos ecossistemas e *habitats* significativos. A rede de áreas marinhas protegidas não era representativa da diversidade de mares da UE e, por vezes, fornecia pouca proteção. Na prática, as disposições de coordenação da política das pescas com a política ambiental não funcionaram como previsto e as espécies e os *habitats* protegidos pelas Diretivas Aves e *Habitats* foram decididos com base em avaliações desatualizadas das ameaças;
- b) no Atlântico, onde a gestão das pescas está essencialmente ligada aos limites de capturas admissíveis, verificou-se uma melhoria mensurável. A maioria das unidades populacionais era pescada de forma sustentável, mas muitas continuavam a ser objeto de sobrepesca;
- c) no Mediterrâneo, onde a gestão das pescas está essencialmente ligada aos limites do esforço de pesca (e não das capturas), as taxas de pesca eram duas vezes superiores aos níveis sustentáveis;
- d) os Estados-Membros visitados pelo Tribunal utilizaram 6% do financiamento do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas com medidas diretamente relacionadas com a conservação e outros 8% com medidas indiretamente relacionadas com a conservação, tendo o Tribunal observado bons exemplos de projetos financiados pelos programas LIFE e Interreg.

VII Com base nestas constatações, o Tribunal apresenta recomendações que visam:

- 1) indicar as alterações administrativas e regulamentares necessárias para proteger as espécies e os *habitats* sensíveis;
- 2) melhorar as medidas de proteção no Mediterrâneo;
- 3) aumentar o potencial do financiamento da UE.

Introdução

Mares e oceanos da UE

01 A União Europeia (UE) está empenhada em promover a utilização sustentável dos oceanos e proteger os ecossistemas marinhos. A UE, enquanto organismo, e os seus Estados-Membros individualmente assinaram vários acordos internacionais para a proteção das espécies e dos *habitats* marinhos. Entre estes acordos, incluem-se as convenções sobre o [Direito do Mar](#), a [Diversidade Biológica](#), as [Espécies Migradoras pertencentes à Fauna Selvagem \(Convenção de Bona\)](#) e a [Conservação da Vida Selvagem e dos Habitats Naturais da Europa \(Convenção de Berna\)](#). As convenções marinhas regionais e as organizações regionais de gestão das pescas (ORGP) desempenham também um papel fundamental.

02 Em 2015, a ONU adotou os [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#), que estabelecem metas para "proteger a vida marinha" (ver [caixa 1](#)). A UE está empenhada em atingir estes objetivos nos seus mares.

Caixa 1

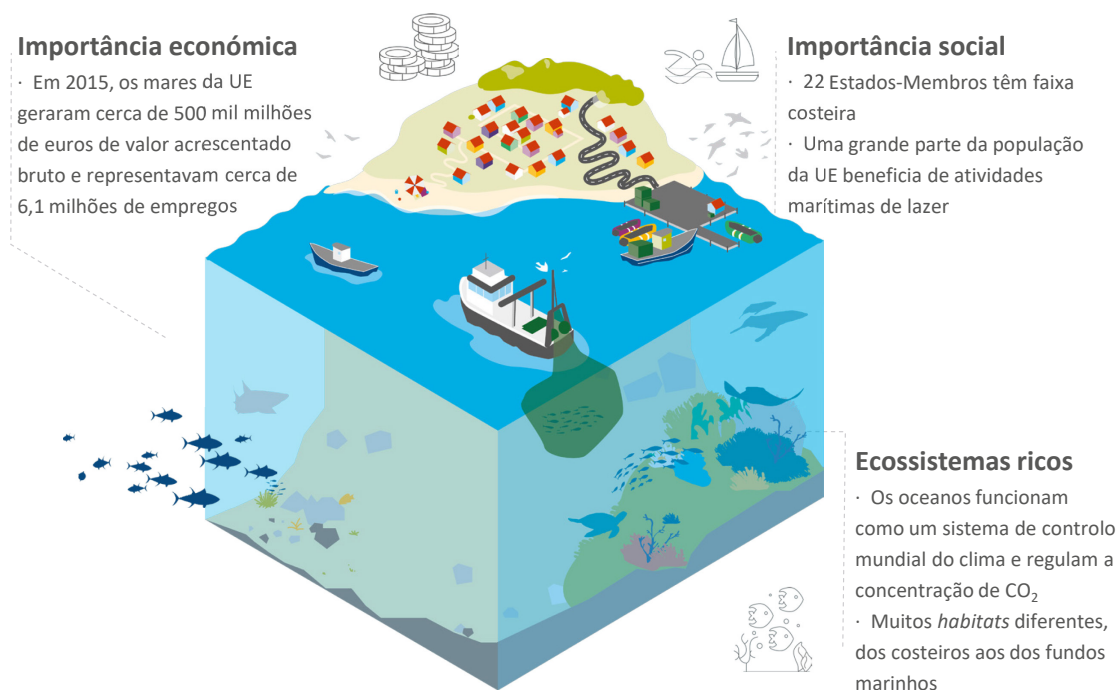
Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU nº 14: proteger a vida marinha

Este objetivo visa conservar e utilizar de forma sustentável os mares e os recursos marinhos, e abrange:

- o atingir a meta de Aichi que consiste em, até 2020, proteger 10% das águas marinhas através de áreas protegidas ou outras medidas de conservação eficazes;
- o até 2020, acabar com a sobrepesca e a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas;
- o até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca;
- o proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e aos mercados.

03 Os mares da UE abrangem uma vasta superfície (no presente relatório, o termo "mares" refere-se tanto ao Oceano Atlântico como a outros mares). Contêm uma grande diversidade de *habitats* e espécies e são importantes para a UE em termos económicos, sociais e ambientais, como mostra a [figura 1](#).

Figura 1 – Importância dos mares da UE



Fontes: TCE, com base no [sítio Internet da DG ENV](#) e no relatório *State of Europe's Seas*, AEA, 2015.

04 O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) exige que a UE integre nas suas políticas a proteção do ambiente e o desenvolvimento sustentável¹.

¹ TFUE, artigos 7º e 11º.

05 Em conformidade com o TFUE, a UE tem competência exclusiva em matéria de conservação dos recursos biológicos do mar, através da sua política comum das pescas² (PCP). A Comissão e os Estados-Membros³ partilham a responsabilidade pelas políticas ambientais, estando as mais relevantes para o mar definidas em diretivas: a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha⁴ (DQEM) e as Diretivas Aves e *Habitats*⁵ (BHD).

06 Em 2015, a Agência Europeia do Ambiente (AEA) informou sobre o fraco estado de muitas espécies e *habitats* marinhos e concluiu que não podia considerar os mares da Europa como "saudáveis" ou "limpos"⁶. Em 2020, a AEA comunicou que a perda de biodiversidade marinha nos mares da Europa não tinha sido travada, existindo uma elevada proporção de avaliações das espécies e dos *habitats* marinhos que revelavam um estado de conservação desfavorável ou desconhecido⁷. A [figura 2](#) mostra a classificação do estado da biodiversidade nos mares da Europa aplicada pela AEA.

² TFUE, artigo 3º: "1. A União dispõe de competência exclusiva nos seguintes domínios: (...) Conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas; (...)."

³ TFUE, artigo 4º: "2. As competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros aplicam-se aos principais domínios a seguir enunciados: (...) e Ambiente; (...)."

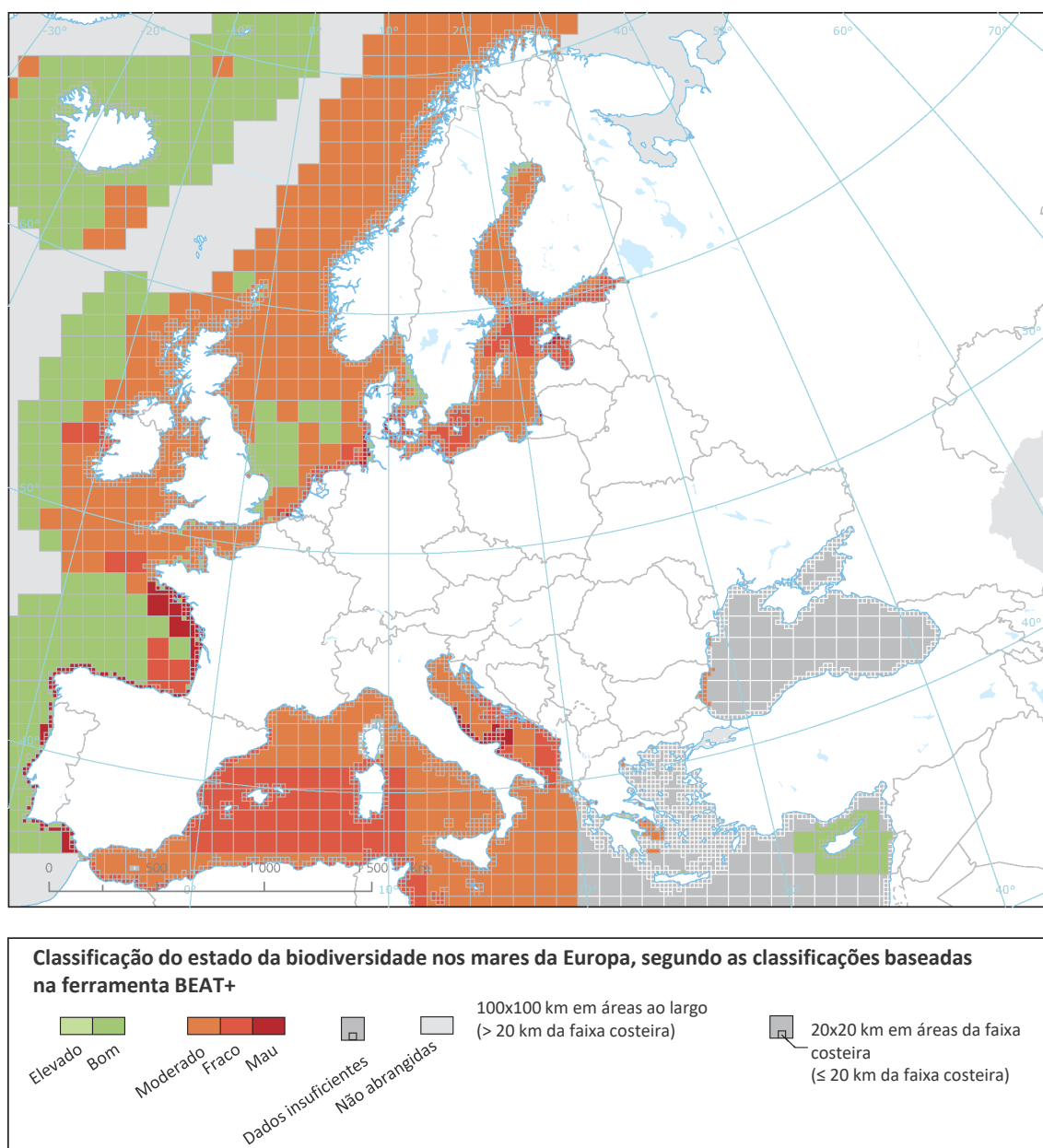
⁴ Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho (Diretiva-Quadro "Estratégia Marinha") (JO L 164 de 25.6.2008).

⁵ Respetivamente, Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 20 de 26.1.2010, p. 7) e Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens.

⁶ AEA, *State of Europe's Seas*, 2015.

⁷ AEA, Relatório nº 17/2019, *Marine messages II, Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach*, 2020.

Figura 2 – Classificação do estado da biodiversidade nos mares da Europa aplicada pela AEA



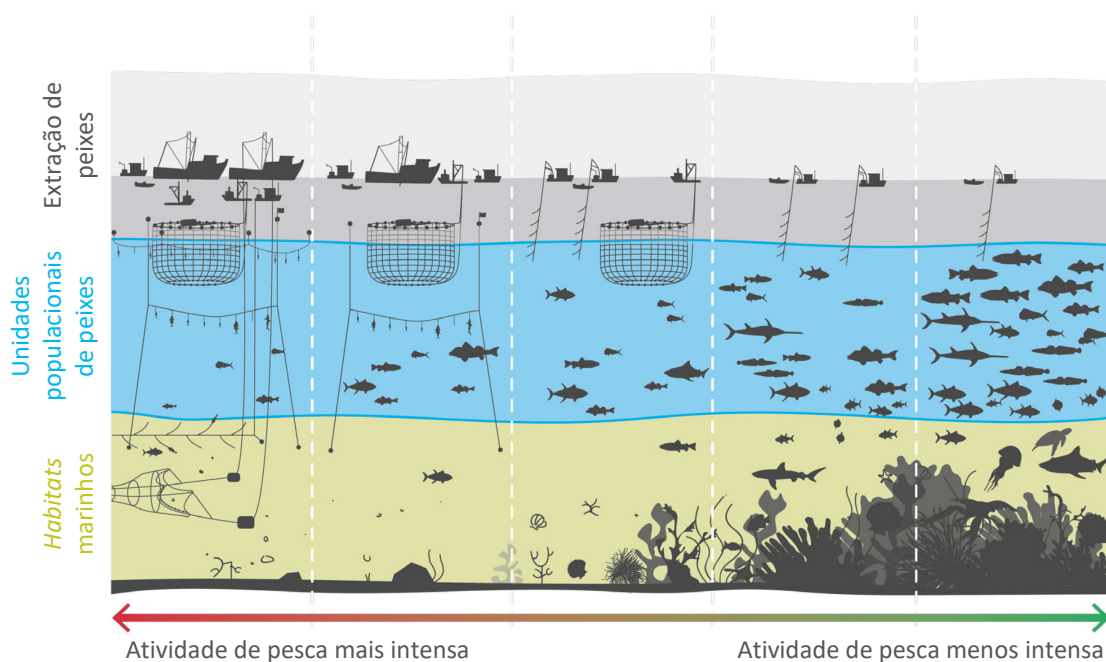
Fonte: © Agência Europeia do Ambiente, relatório da AEA, *Marine messages II*, 2020, figura 3.1, p. 27.

07 A pesca, mediante a extração de recursos e os danos que provoca nos fundos marinhos, constitui uma das principais pressões sobre o ambiente marinho. A Agência Europeia do Ambiente divulgou em 2020⁸ que as atividades de pesca eram responsáveis por algumas das principais pressões exercidas sobre os ecossistemas dos mares da Europa e a Plataforma Intergovernamental Científica e Política sobre a

⁸ AEA, Relatório nº 17/2019, *Marine messages II*, figura 4.1.

Biodiversidade e os Serviços Ecossistêmicos indicou em 2019⁹ que a pesca era a atividade com maior impacto nos ecossistemas marinhos. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) refere que os arrastões têm efeitos dramáticos no ecossistema, incluindo danos físicos no fundo marinho, a sobrepesca dos recursos demersais, o enorme volume de capturas acessórias e as devoluções associadas¹⁰. A **figura 3** ilustra a relação entre a pesca e a conservação, e o **anexo I** descreve sucintamente algumas técnicas de pesca.

Figura 3 – Impactos da sobrepesca



Fonte: TCE.

08 A pesca pode envolver a captura acessória de espécies vulneráveis (como os tubarões) ou de mamíferos marinhos, aves marinhas e tartarugas. As alterações climáticas, a poluição, o desenvolvimento costeiro, a perturbação dos fundos marinhos e a disseminação das espécies não indígenas também têm impacto na biodiversidade marinha. Em 2015, a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) informou que 7,5% das espécies europeias de peixes marinhos estavam ameaçadas de extinção e que as informações científicas disponíveis eram insuficientes para avaliar o risco de extinção de outros 20,6% das espécies de peixes¹¹.

⁹ IPBES 2019, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*.

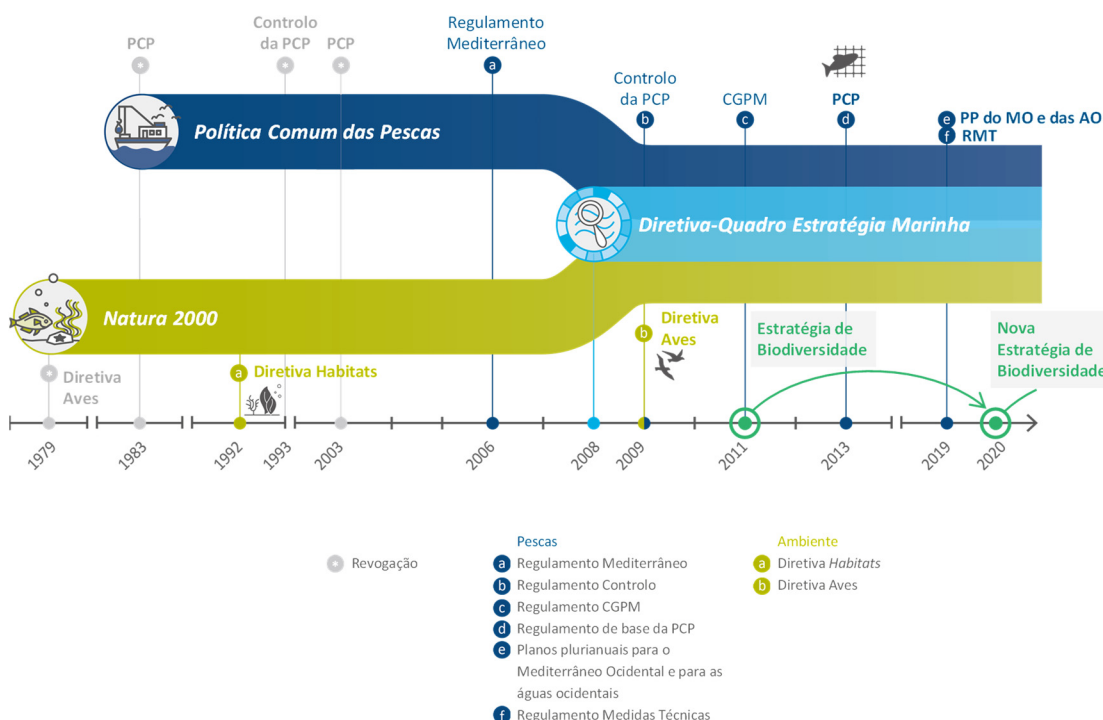
¹⁰ FAO, *Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habits*, 2004.

¹¹ UICN, *European Red List of Marine Fishes*, 2015.

Ação da UE

09 A UE dispõe de um quadro para proteger o ambiente marinho, composto por várias diretivas ambientais e regulamentos relativos à pesca. A **figura 4** apresenta uma panorâmica das políticas da UE mais relevantes para a presente auditoria.

Figura 4 – Panorâmica das políticas



Fonte: TCE.

Política Comum das Pescas

10 A política comum das pescas (PCP)¹² define as regras aplicáveis às pescas da UE. Visa igualmente assegurar que as atividades de pesca sejam ambientalmente sustentáveis e reduzir ao mínimo os seus impactos negativos no ecossistema marinho¹³. A PCP visa assegurar que, até 2020, a taxa de pesca não exceda o "rendimento máximo sustentável"¹⁴ (ver **caixa 2**).

¹² Regulamento (UE) nº 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo à política comum das pescas (JO L 354 de 28.12.2013). Este regulamento constitui o ato de base da política, sendo complementado por muitos outros atos jurídicos. Para efeitos de simplificação, este regulamento será referido como "PCP".

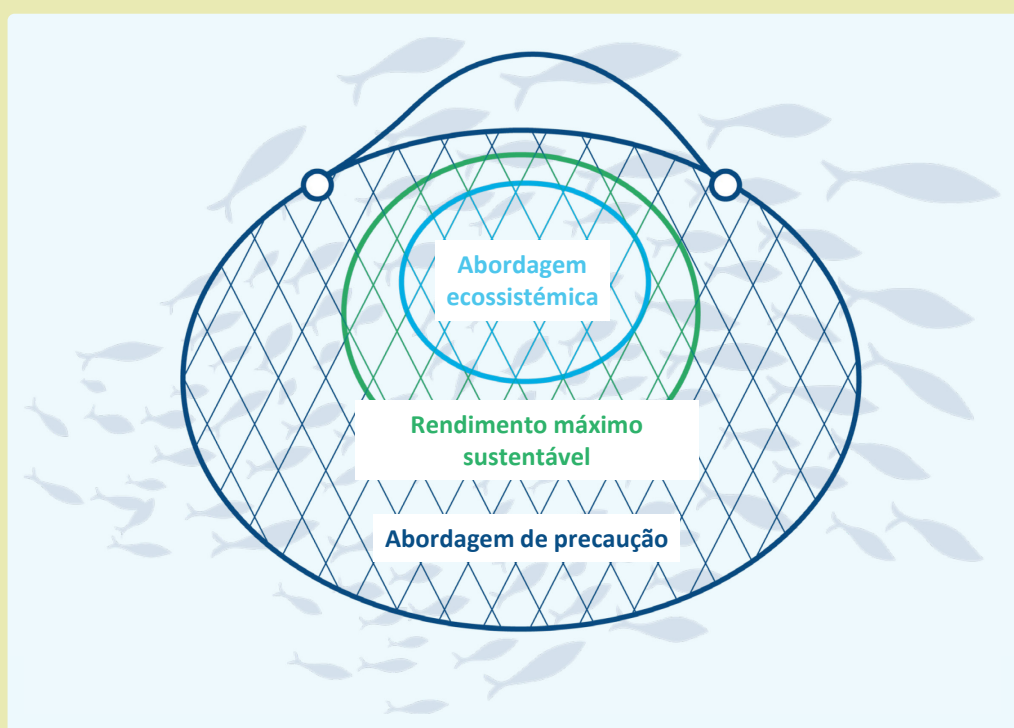
¹³ PCP, artigo 2º.

¹⁴ PCP, artigo 2º, n.ºs 1 e 2.

Caixa 2

Rendimento máximo sustentável (RMS)

A aplicação do RMS deve permitir atingir níveis elevados de capturas, mantendo simultaneamente unidades populacionais de peixes produtivas dentro de ecossistemas marinhos saudáveis: se forem capturados peixes acima desse nível, as unidades populacionais diminuem. Esta medida implica manter as unidades populacionais de peixes a níveis mais elevados do que a "abordagem de precaução" exigida pela Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento e pelo seu Acordo sobre as Populações de Peixes. A abordagem de precaução visa manter as unidades populacionais de peixes acima dos limites biológicos de segurança e é uma condição necessária, mas não suficiente, para alcançar o RMS. Tanto a abordagem de precaução como o RMS estão integrados na abordagem ecossistémica à gestão das pescas e implicam a diminuição dos níveis de captura de peixe.



Fonte: TCE, com base no documento *ICES Advice basis*, junho de 2012 (CIEM, 2012, *Report of the ICES Advisory Committee 2012. ICES Advice, 2012, Book 1*).

11 A PCP tinha o objetivo de alcançar o RMS "se possível, até 2015, e, numa base progressiva e gradual, o mais tardar até 2020, para todas as unidades populacionais".

Em 2019, a AEA considerou pouco provável que a UE alcançasse o objetivo da PCP para 2020 no Mediterrâneo¹⁵.

12 Sob reserva das regras da PCP, os navios de pesca da União podem pescar em todos os mares da UE. Nas águas costeiras, os Estados-Membros gerem o acesso ao abrigo de uma exceção temporária que tem sido sucessivamente renovada desde 1983¹⁶.

13 A gestão das pescas da UE está organizada de forma diferente no Atlântico e no Mediterrâneo: no Atlântico, aplica-se sobretudo um sistema de quotas, ao passo que no Mediterrâneo se aplica sobretudo um regime de gestão do esforço de pesca. Para o Atlântico, a UE fixa anualmente limites de captura, designados por "totais admissíveis de capturas" (TAC), que são atribuídos¹⁷ por Estado-Membro e por zona de pesca. No Mediterrâneo, aplicam-se ainda dois outros regulamentos: o Regulamento Mediterrâneo¹⁸ e o Regulamento relativo à pesca na zona do acordo da Comissão Geral das Pescas do Mediterrâneo ("Regulamento CGPM")¹⁹, que contém medidas de gestão e técnicas. A **caixa 3** apresenta um exemplo de TAC e de esforço de pesca.

¹⁵ AEA, *Status of marine fish and shellfish stocks in European seas*, 2019.

¹⁶ PCP, artigo 5º.

¹⁷ As possibilidades de pesca para 2020 encontram-se estipuladas no Regulamento (UE) 2020/123 do Conselho, de 27 de janeiro de 2020, que fixa, para 2020, em relação a determinadas unidades populacionais de peixes e grupos de unidades populacionais de peixes, as possibilidades de pesca aplicáveis nas águas da União e as aplicáveis, para os navios de pesca da União, em certas águas não União (JO L 25 de 30.1.2020).

¹⁸ Regulamento (CE) nº 1967/2006 do Conselho, de 21 de dezembro de 2006, relativo a medidas de gestão para a exploração sustentável dos recursos haliêuticos no mar Mediterrâneo (JO L 409 de 30.12.2006).

¹⁹ Regulamento (UE) nº 1343/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativo a determinadas disposições aplicáveis à pesca na zona do acordo da CGPM (Comissão Geral das Pescas do Mediterrâneo) (JO L 347 de 30.12.2011).

Caixa 3

"Total admissível de capturas" em comparação com o "esforço de pesca"

Em janeiro de 2020, o Conselho fixou os **totais admissíveis de capturas** para determinadas unidades populacionais de peixes no Atlântico para 2020. Estes totais incluíam 922 064 toneladas de sarda (*Scomber scombrus*) partilhadas entre 14 Estados-Membros da UE, a Noruega e as ilhas Faroé, por zonas marítimas definidas. No que se refere a esta unidade populacional de peixes, não foram definidos limites para os dias passados no mar pelos navios de pesca.

Em dezembro de 2019, o Conselho fixou o **esforço de pesca** total admissível aplicável a determinadas unidades populacionais de peixes no Mediterrâneo e no Mar Negro para 2020. Este esforço de pesca incluía um máximo de 108 349 dias no mar para os navios de pesca italianos e de 39 257 dias para os croatas, para a pesca da pescada, da gamba-branca, do lagostim e do salmonete no mar Adriático. Não havia limites para as capturas destas unidades populacionais.

14 Até 2019, quando entrou em vigor o plano de gestão plurianual para o Mediterrâneo Ocidental e foi adotado o da CGPM para as unidades populacionais de peixes demersais no Mar Adriático, os planos de gestão nacionais fixaram limitações ao esforço de pesca por Estado-Membro e não existia um quadro para controlar a redução do esforço ao nível da UE.

15 A UE, os seus Estados-Membros mediterrânicos e outros países mediterrânicos são partes contratantes na CGPM. Os objetivos da CGPM consistem, entre outros, em assegurar a conservação e a utilização sustentável dos recursos marinhos vivos no Mediterrâneo²⁰. Em 2017, quase todas as partes contratantes na CGPM, incluindo a UE, assinaram a [declaração ministerial MedFish4Ever](#)²¹.

²⁰ O artigo 2º do acordo constitutivo da CGPM estipula que o acordo tem por objetivo assegurar a conservação e a utilização sustentável, em termos biológicos, sociais, económicos e ambientais, dos recursos marinhos vivos, na zona de aplicação.

²¹ [Ministerial conference on the sustainability of Mediterranean fisheries 2017, Malta Medfish4ever ministerial declaration](#). O Egito não assinou esta declaração.

Políticas ambientais

Áreas marinhas protegidas da UE (Natura 2000)

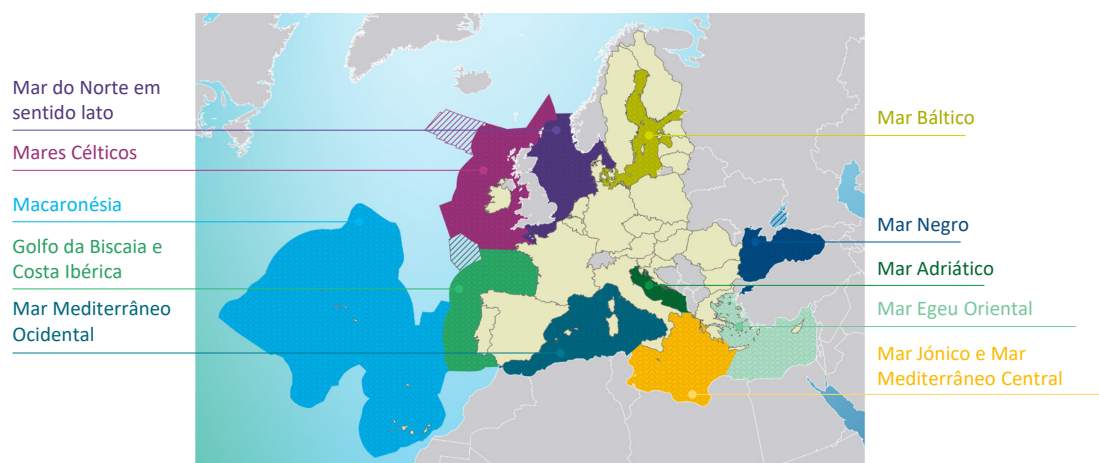
16 As Diretivas Aves (1979) e *Habitats* (1992) visam proteger as espécies e os *habitats* ameaçados em toda a UE. Em conjunto, criam a rede "Natura 2000" de zonas protegidas. Os Estados-Membros designam e gerem os sítios Natura 2000. As zonas protegidas no mar são designadas por áreas marinhas protegidas (AMP) e, no final de 2019, existiam mais de 3 000.

Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (DQEM)

17 Em 2007, a Comissão adotou uma política marítima integrada²², que visa reforçar a coordenação entre os diferentes domínios de intervenção. A DQEM, de 2008, é o pilar ambiental desta política.

18 A DQEM estabelece regiões e sub-regiões marinhas (ver [figura 5](#)) e exige que os Estados-Membros alcancem o "bom estado ambiental" nos seus mares até 2020²³. Os Estados-Membros devem aplicar estratégias para os seus mares, em cooperação com outros Estados-Membros que partilhem uma região ou sub-região marinha.

Figura 5 – Regiões e sub-regiões marinhas da DQEM



Fonte: TCE, com base no documento técnico *Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions*.

²² COM(2007) 575 final, de 10 de outubro de 2007, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, [Uma política marítima integrada para a União Europeia](#).

²³ DQEM, artigo 1º.

19 Os Estados-Membros tiveram de avaliar as suas águas marinhas em relação a 11 descritores qualitativos (ver **caixa 4**) e apresentar programas de monitorização e medidas para alcançar o bom estado ambiental até 2020.

Caixa 4

Síntese dos descritores qualitativos para a definição do bom estado ambiental

- 1) A biodiversidade é mantida.
- 2) As espécies não indígenas situam-se a níveis que não alteram negativamente os ecossistemas.
- 3) As populações de todos os peixes e moluscos explorados comercialmente encontram-se dentro de limites biológicos seguros.
- 4) Todos os elementos da cadeia alimentar marinha, na medida em que são conhecidos, ocorrem com níveis suscetíveis de garantir a abundância das espécies a longo prazo.
- 5) A eutrofização antropogénica é reduzida ao mínimo.
- 6) O nível de integridade dos fundos marinhos assegura que os ecossistemas são salvaguardados.
- 7) A alteração permanente das condições hidrográficas não afeta negativamente os ecossistemas marinhos.
- 8) Os níveis das concentrações dos contaminantes não são nocivos.
- 9) Os contaminantes nos peixes e mariscos são reduzidos.
- 10) O lixo marinho não prejudica o meio marinho.
- 11) A introdução de energia, incluindo ruído submarino, não afeta negativamente o meio marinho.

20 Em 2018, a Comissão concluiu²⁴ que eram necessárias melhorias em todos os programas de medidas e que era pouco provável atingir o bom estado ambiental até 2020 em todas as regiões marinhas e para todos os descritores²⁵. Em 2020, a Comissão reconheceu²⁶ que os progressos para alcançar um bom estado ambiental não se tinham realizado de forma suficientemente rápida e indicou áreas críticas a melhorar.

Estratégias de biodiversidade

21 Em 2011, a Comissão adotou uma comunicação sobre a estratégia para a biodiversidade até 2020²⁷, que estabeleceu o objetivo de travar a perda de biodiversidade e a degradação dos ecossistemas terrestres e marinhos da UE até essa data. Em 2015, a revisão intercalar da estratégia reconheceu que as espécies e os ecossistemas marinhos continuavam a deteriorar-se nos mares da UE e que a rede Natura 2000 no domínio marinho continuava incompleta²⁸. Em maio de 2020, a Comissão publicou uma nova [Estratégia de biodiversidade](#), que visa proteger um mínimo de 30% da zona marítima da UE até 2030 e conferir proteção estrita a, pelo menos, 10%.

Responsabilidades da Comissão e dos Estados-Membros

22 Uma vez que a conservação dos recursos biológicos do mar é uma competência exclusiva da UE, a Comissão tem um papel mais importante neste domínio do que no ambiente marinho, em que partilha as responsabilidades com os Estados-Membros. A Comissão propõe regulamentos relativos à gestão das pescas (designadamente

²⁴ COM(2018) 562 final, de 31 de julho de 2018, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos programas de medidas dos Estados-Membros ao abrigo da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha.

²⁵ COM(2018) 562 final, de 31 de julho de 2018, [Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos programas de medidas dos Estados-Membros ao abrigo da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha](#).

²⁶ COM(2020) 259 final, de 25 de junho de 2020, [Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha](#).

²⁷ COM(2011) 244 final, de 3 de maio de 2011, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, *Our life insurance, our natural capital: an EU Biodiversity Strategy to 2020*.

²⁸ COM(2015) 478 final, de 2 de outubro de 2015, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, [Revisão intercalar da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020](#).

referentes a capturas admissíveis, métodos e controlos de pesca e financiamento) e supervisiona a aplicação pelos Estados-Membros em ambos os domínios de intervenção: a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE) relativamente às pescas e a Direção-Geral do Ambiente (DG ENV) no caso do ambiente marinho. O Comité Científico, Técnico e Económico das Pescas (CCTEP) é um grupo de peritos que presta aconselhamento à Comissão sobre a gestão das pescas; o Conselho Internacional para o Estudo do Mar (CIEM) é um organismo intergovernamental de investigação marinha no Atlântico Norte que emite pareceres científicos à Comissão.

23 O [quadro 1](#) ilustra a repartição das responsabilidades pelas políticas do ambiente e das pescas entre a Comissão e os Estados-Membros em diferentes áreas marinhas. Os Estados-Membros são responsáveis pelas medidas de execução das diretivas ambientais e pela aplicação das regras estabelecidas na PCP, o que inclui o direito de tomar medidas de proteção nas suas águas marinhas (por exemplo, recorrendo aos artigos 11º e 20º da PCP).

Quadro 1 – Responsabilidades no domínio das políticas ambientais e das pescas

		<i>Pescas</i>	<i>Ambiente</i>
12 milhas náuticas 100 milhas náuticas na Macaronésia ^{a)}	Águas territoriais	Estados-Membros ^{b)} União Europeia ^{c)}	Estados-Membros com faixa costeira
12-200 milhas náuticas 100-200 milhas náuticas na Macaronésia	ZEE declaradas	União Europeia	Estados-Membros com faixa costeira
Outras zonas ^{d)}	Áreas fora das ZEE	ORGPE ^{e)}	CMR e ORGP (nas águas internacionais) Estados-Membros (nas águas nacionais)

^{a)} Esta regra aplica-se a todas as regiões ultraperiféricas da UE.

^{b)} Os Estados-Membros regulamentam o acesso dos navios de pesca a estas águas ao abrigo de uma exceção temporária.

^{c)} A PCP atribui competências à UE em todas as águas da União.

^{d)} As regras da PCP aplicam-se aos navios da UE e aos cidadãos da UE em águas internacionais.

^{e)} A CGPM tem competências nas águas territoriais, das ZEE e internacionais no Mar Mediterrâneo e no Mar Negro.

Fonte: TCE.

Financiamento da UE

24 O financiamento da UE pode apoiar a proteção do ambiente marinho através de vários instrumentos (como o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) e os programas LIFE e Interreg), mas nenhum deles é específico para a proteção marinha. Nos termos do artigo 6º do Regulamento (UE) nº 508/2014, o âmbito do FEAMP inclui o apoio à PCP para a conservação dos recursos biológicos do mar. A Comissão não comunica explicitamente informações sobre o financiamento total da UE dedicado ao ambiente marinho.

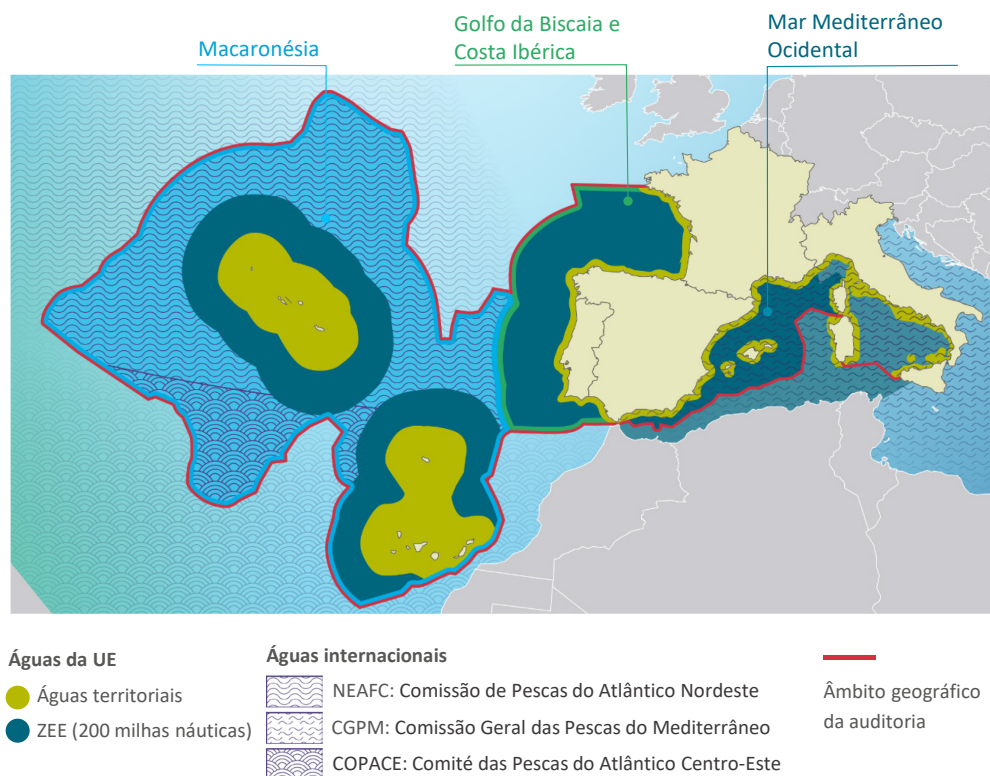
Âmbito e método da auditoria

25 O Tribunal analisou o quadro da política e de financiamento da UE e o modo como este deu resposta às principais pressões sobre a biodiversidade e os *habitats* marinhos, concentrando-se na pressão exercida pela pesca comercial. O Tribunal examinou se:

- o o quadro da UE foi bem concebido e aplicado pela Comissão e pelos Estados-Membros;
- o foram realizados progressos no Atlântico e no Mediterrâneo;
- o a Comissão e os Estados-Membros alcançaram resultados com a utilização dos fundos da UE.

26 A auditoria incidiu sobre o período decorrido entre a adoção da DQEM em 2008 e 1 de março de 2020. O Tribunal concentrou-se no Golfo da Biscaia e na Costa Ibérica, na Macaronésia e no Mar Mediterrâneo Ocidental, tendo visitado os Estados-Membros com faixas costeiras nestas zonas marítimas – Espanha, França, Itália e Portugal. A [figura 6](#) ilustra o âmbito geográfico da auditoria.

Figura 6 – Âmbito geográfico da auditoria



Fonte: TCE, com base no documento técnico *Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions*.

27 A auditoria do Tribunal não abrangeu a Diretiva Ordenamento do Espaço Marítimo²⁹ nem a Estratégia do Crescimento Azul, uma vez que os Estados-Membros só em 2021 apresentarão à Comissão relatórios sobre o ordenamento do espaço marítimo.

28 Nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal:

- examinou as propostas, as orientações e os relatórios pertinentes da Comissão;
- visitou autoridades nacionais e regionais, bem como representantes do setor das pescas e organizações ambientais em Espanha, França, Itália e Portugal;
- analisou o financiamento da UE concedido a projetos de proteção do ambiente marinho e examinou esses projetos e 21 áreas marinhas protegidas há muito estabelecidas com objetivos de proteção diversos nas zonas marítimas selecionadas;

²⁹ Diretiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo.

- consultou um painel de peritos com vista a utilizar os seus conhecimentos especializados para analisar as ligações entre as políticas ambientais e de pesca;
- examinou estudos e relatórios pertinentes, incluindo os do Comité Científico, Técnico e Económico das Pescas (CCTEP) e da Agência Europeia do Ambiente.

29 O ano de 2020 é crucial para a UE em termos de cumprimento dos objetivos de conservação no âmbito da Estratégia de Biodiversidade de 2011, da PCP e da DQEM. Em 2021 deverá ter lugar a Conferência das Partes da Convenção sobre a Diversidade Biológica. O presente relatório analisa os resultados obtidos até à data sobre a proteção da biodiversidade marinha e pode, por conseguinte, contribuir para o debate sobre as opções futuras.

Observações

Os Estados-Membros enfrentam desafios na aplicação do quadro da UE para a proteção do ambiente marinho

30 O quadro jurídico da UE exige que os Estados-Membros protejam o ambiente marinho. O Tribunal examinou se o quadro da UE foi criado e aplicado para facilitar esta tarefa. Para o efeito, verificou se o quadro disponibilizou instrumentos eficazes para proteger as zonas marítimas, estabeleceu uma base clara de ação, foi integrado noutros domínios de intervenção com impacto no ambiente marinho e se baseou em pareceres científicos atualizados que indicam as espécies e os *habitats* mais ameaçados.

As áreas marinhas protegidas da UE proporcionam uma proteção limitada na prática

31 A Comissão define as AMP como áreas marinhas criadas com o principal objetivo da conservação da natureza. Para serem eficazes, necessitam de ter objetivos claros, com ações bem geridas, baseadas nos melhores dados científicos disponíveis³⁰. A DQEM exige que os Estados-Membros incluam nas suas estratégias medidas de proteção espacial que contribuam para redes coerentes e representativas das áreas marinhas protegidas³¹.

32 As AMP abrangem muitos objetivos de conservação através de uma série de medidas de proteção, que podem incluir restrições de pesca. Os Estados-Membros aplicam vários níveis de restrições de pesca nas AMP (ver exemplo na [caixa 5](#)). Em 2018, a AEA concluiu que a rede de AMP não era ecologicamente representativa³².

³⁰ COM(2015) 481 final, de 1 de outubro de 2015, [Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os progressos no estabelecimento de zonas marinhas protegidas \(em conformidade com o artigo 21º da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha – 2008/56/CE\)](#).

³¹ Artigo 13º, nº 4.

³² AEA, *Marine Protected Areas: Designed to conserve Europe's marine life, marine protected areas are a globally recognised tool for managing and enhancing our marine ecosystems*, 2018.

Caixa 5

Diferentes níveis de proteção na AMP de Cinque Terre (Itália)



Fonte: TCE, adaptado de uma imagem original de © Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre.

A AMP abrange 4 554 ha, com três níveis de proteção. A zona A, onde a pesca é proibida, cobre apenas 104 ha (2,3% da AMP). Nas zonas B e C, os pescadores locais podem pescar com a autorização prévia da autoridade de gestão. A zona C é uma zona-tampão entre as áreas de maior interesse para a biodiversidade e as áreas fora da AMP com restrições menos rigorosas.

33 As AMP não são elegíveis para a designação da UE no âmbito da rede Natura 2000, a menos que nelas existam espécies ou *habitats* enumerados nas BHD. Muitas vezes há sobreposição das AMP entre si e com as áreas protegidas nacionais. A [figura 7](#) mostra como estas áreas podem estar interligadas.

Figura 7 – Áreas protegidas no Norte da Córsega (França)



Fontes: INPN, *Cartographie des espaces naturels ou protégés*:

<https://inpn.mnhn.fr/viewer-carto/espaces/I056FR9100008> e *Natura 2000 Network Viewer*:

<https://natura2000.eea.europa.eu/>.

34 Nos casos em que dão resposta às pressões da pesca, as AMP proporcionam níveis diferentes de proteção. O Tribunal examinou a forma como as disposições jurídicas dos Estados-Membros protegeram 21 AMP da rede Natura 2000 há muito estabelecidas (ver *anexo II*) e constatou que:

- a) três (14%) envolveram proibições de pesca na maior parte da área protegida (AMP);
- b) nove (43%) tinham algumas restrições às atividades de pesca – proibindo determinados métodos de pesca, exigindo autorizações ou autorizando a pesca na maior parte da AMP;
- c) em nove AMP (43%), os Estados-Membros impuseram poucas ou nenhuma restrições específicas às atividades de pesca.

35 A legislação da UE não exige que as AMP disponham de planos de gestão, mas a OCDE³³ considerou-os uma boa prática. Os planos de gestão definem as ações necessárias para proteger as AMP e as autoridades responsáveis por essa proteção. Pouco mais de metade das AMP examinadas pelo Tribunal dispunha desses planos. Em 2019, o Fundo Mundial para a Natureza (WWF)³⁴ comunicou que, embora as AMP cubram 12,4% da área marinha da UE, apenas 1,8% estavam abrangidos por planos de gestão dessas áreas. Em 2020, a AEA indicou que menos de 1% das AMP europeias podiam ser consideradas reservas marinhas com proteção total (por exemplo, através de proibições de pesca) e que a sua gestão necessitava de ser reforçada³⁵.

36 Os Estados-Membros podem utilizar as AMP para proteger as áreas marinhas contra uma vasta gama de pressões para além da pesca (como dragagem, mineração, prospeção de petróleo e gás natural, descargas industriais, ancoragem, transporte marítimo ou cabos submarinos).

37 Em 2019, um estudo científico³⁶ concluiu que em 59% das AMP analisadas foi praticada a pesca de arrasto com objetivo comercial a níveis superiores aos de áreas não protegidas e que muitas AMP não protegeram as espécies vulneráveis. O estudo observou que grande parte da rede de AMP da UE, impressionante em termos de dimensão, proporciona um falso sentimento de segurança quanto às medidas efetivas de conservação tomadas. Nos casos em que as AMP implicavam restrições de pesca, o Tribunal detetou exemplos de práticas de proteção adicionais (ver [caixa 6](#)).

³³ *Marine Protected Areas Economics, Management and Effective Policy Mixes*
<https://www.oecd.org/environment/resources/Marine-Protected-Areas-Policy-Highlights.pdf>.

³⁴ WWF, *Protecting Our Ocean - Europe's Challenges to Meet the 2020 Deadlines*, 2019.

³⁵ AEA, *Marine messages II*, caixa 3.2, 2020.

³⁶ Dureuil et al., *Elevated trawling inside protected areas undermines conservation outcomes in a global fishing hot spot*, *Science*, Vol. 362, Nº 6421, pp. 1403-1407, 2018.

Caixa 6

Áreas marinhas protegidas (AMP) e proteção contra a pesca

Na AMP Cinque Terre (Itália), embora existam proibições de pesca, os gestores tinham conhecimento de episódios frequentes de pesca de arrasto ilegal dentro da área protegida. Em 2009, colocaram cabeços antiarrasto (ver fotografia) para reduzir a pesca ilegal. Estes cabeços bloqueiam o arrasto e enredam as redes.



Fonte: © Parco Nazionale delle Cinque Terre.

38 Em 2018, a AEA divulgou³⁷ que a UE tinha cumprido o objetivo de cobertura espacial de designar, pelo menos, 10% das suas águas como AMP até 2020, mas que as áreas protegidas abrangiam sobretudo as águas costeiras e não cobriam suficientemente o alto-mar. Concluiu que a rede de AMP ainda não era representativa de toda a gama de biodiversidade nas áreas abrangidas e que a biodiversidade marinha necessitava de uma melhor proteção³⁸. Em 2020, a Comissão estimou que menos de 1% das áreas marinhas beneficiam de proteção estrita na UE³⁹.

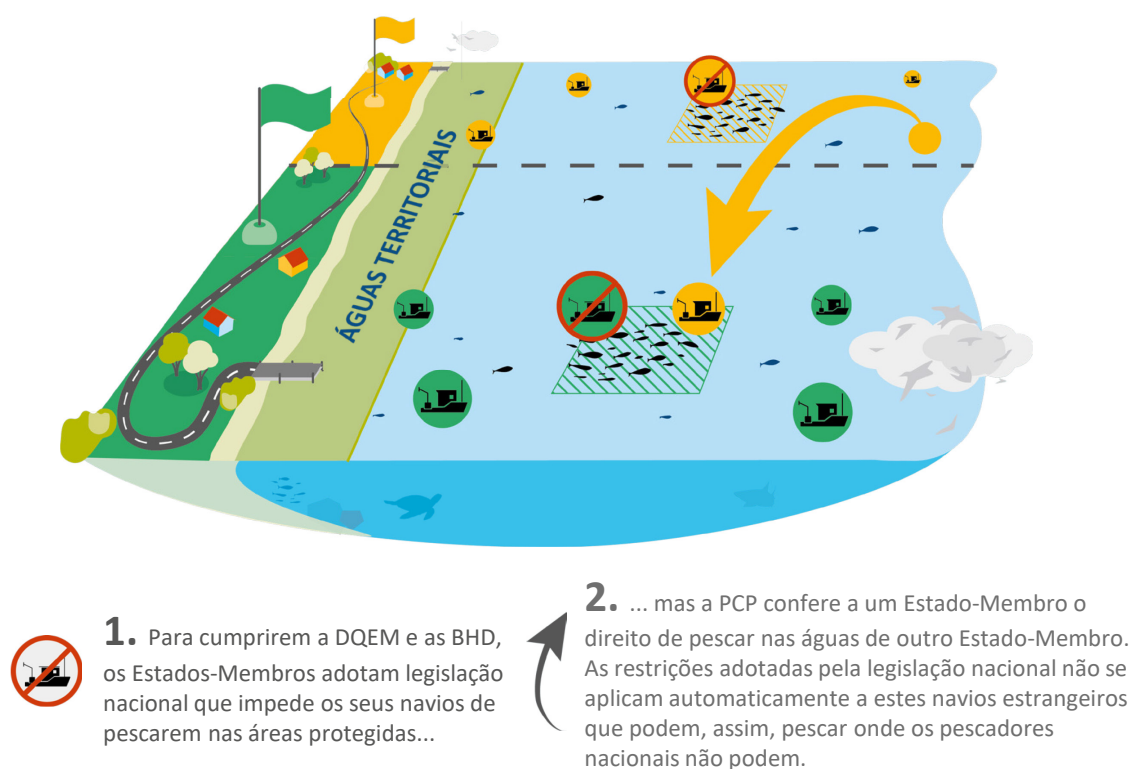
³⁷ AEA, *EU reaches the Aichi target of protecting ten percent of Europe's seas*, 2018.

³⁸ AEA, *Marine Protected Areas*, 2018.

³⁹ COM(2020) 380 final, de 20 de maio de 2020, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030. Trazer a natureza de volta às nossas vidas*.

39 O [quadro 1](#) mostra a variação das responsabilidades pelas políticas do ambiente e das pescas, segundo o tipo de área marinha. Os Estados-Membros devem cumprir os compromissos de conservação marinha da DQEM e das BHD e, para esse efeito, estabelecem AMP e impõem restrições aos seus próprios navios de pesca. Nas suas águas territoriais, podem também restringir o acesso à pesca a navios que tradicionalmente pesquem nessas águas a partir de portos da costa adjacente, mas não podem fazê-lo unilateralmente para as AMP fora dessa zona costeira (ver [figura 8](#)) e têm de encetar debates multilaterais no âmbito da PCP.

Figura 8 – As AMP situadas fora das zonas costeiras beneficiam de uma proteção reduzida



Fonte: TCE.

Os instrumentos regulamentares que ligam a política da UE em matéria de biodiversidade marinha à PCP não funcionaram bem na prática

40 A legislação da UE relativa à biodiversidade marinha e à PCP contém disposições destinadas a associar as medidas de proteção do ambiente marinho (da responsabilidade principalmente dos Estados-Membros) com as medidas de conservação da pesca (da competência exclusiva da UE). O Tribunal analisou de que modo estas disposições funcionaram na prática nas zonas marítimas que examinou, indicadas no ponto [26](#).

Artigo 11º da PCP

41 Os Estados-Membros são responsáveis por criar as áreas marinhas protegidas e devem cumprir os compromissos de conservação assumidos no âmbito das BHD e da DQEM. Contudo, uma vez que a pesca é da competência da UE, o artigo 11º da PCP permite que os Estados-Membros, ao procurarem limitar os impactos dos navios de pesca de outros Estados-Membros, apresentem recomendações comuns que permitam à Comissão tomar medidas.

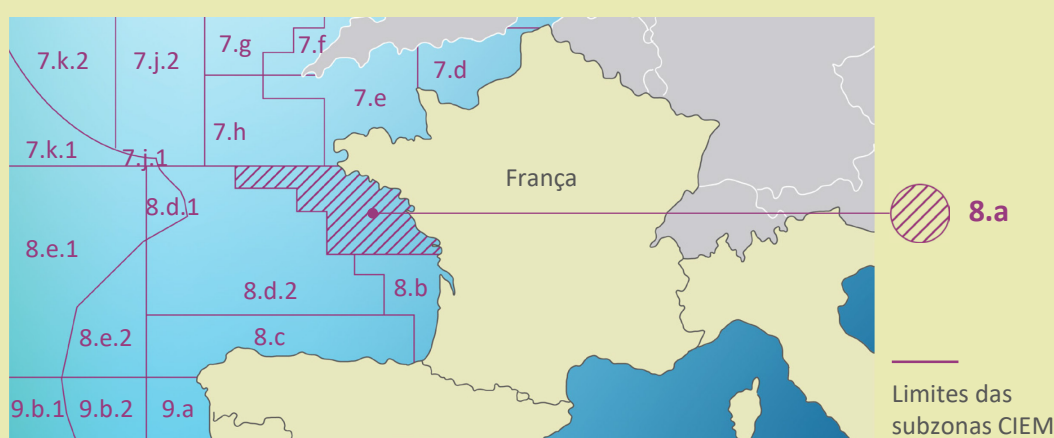
42 Os Estados-Membros visitados pelo Tribunal não procuraram utilizar o artigo 11º da PCP, tendo explicado que um dos principais motivos foi o facto de o processo, baseado em recomendações comuns seguidas de atos delegados da Comissão, ser complicado de aplicar e poder:

- dar origem a restrições finais mais fracas do que as inicialmente solicitadas pelo Estado-Membro autor da proposta;
- exigir um longo debate durante o qual a área permaneceria aberta a navios de outros Estados-Membros e poderiam continuar a ocorrer mais danos nos *habitats* sensíveis (ver exemplo na [caixa 7](#)).

Caixa 7

Exemplo das dificuldades na aplicação do artigo 11º da PCP

Se, por exemplo, a França necessitar de impor restrições de pesca para cumprir a DQEM em qualquer pequena zona nas suas águas da zona CIEM 8.a (ver *infra*), pode aplicá-las aos navios franceses. Para alargar as restrições a todos os navios da UE, a França teria de chegar a acordo sobre uma recomendação comum com todos os outros Estados-Membros com interesse direto de gestão na área (a Comissão informou o Tribunal que oito Estados-Membros declaram capturas na zona 8.a).



Fonte: TCE, adaptado da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, *Original Scientific Illustrations Archive*. Reproduzido com autorização.

No entanto, não existe um prazo para os Estados-Membros consultados reagirem à proposta da França. Se e quando reagirem, podem aceitar uma recomendação comum com medidas mais fracas do que as propostas. Se a França discordar, terá de apoiar o seu pedido com provas científicas, e é difícil apresentar provas concretas dos benefícios das medidas de proteção no ambiente marinho. Todo o processo pode demorar vários anos.

43 A Comissão reconheceu que as recomendações comuns ao abrigo do artigo 11º da PCP "levaram mais tempo a ser elaborad[a]s e abrangem apenas determinadas zonas do Mar do Norte e do Mar Báltico"⁴⁰. Em sete anos, a Comissão adotou seis recomendações conjuntas relativas ao Mar do Norte e ao Mar Báltico⁴¹, nenhuma no âmbito geográfico da presente auditoria, e nenhuma no Mediterrâneo. O Tribunal considera que este procedimento não consegue assegurar uma proteção oportuna de

⁴⁰ Ver COM(2019) 274 final, de 7 de junho de 2019, [Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativa à situação da política comum das pescas e à consulta sobre as possibilidades de pesca para 2020](#).

⁴¹ Ver https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_en.

um grande número de AMP da rede Natura 2000 contra a pesca. O Tribunal regista que, em 2020, a AEA comunicou que o procedimento previsto no artigo 11º tinha, frequentemente, como consequência que os interesses comerciais da pesca fossem favorecidos em detrimento dos requisitos de conservação da natureza⁴².

44 Em 2018, a Comissão propôs alargar a definição de zonas de restrição da pesca a qualquer área protegida estabelecida pelos Estados-Membros. Habilitá-los a controlar as atividades de pesca nessas áreas⁴³ simplificaria o processo atualmente exigido nos termos do artigo 11º.

Artigo 15º da DQEM

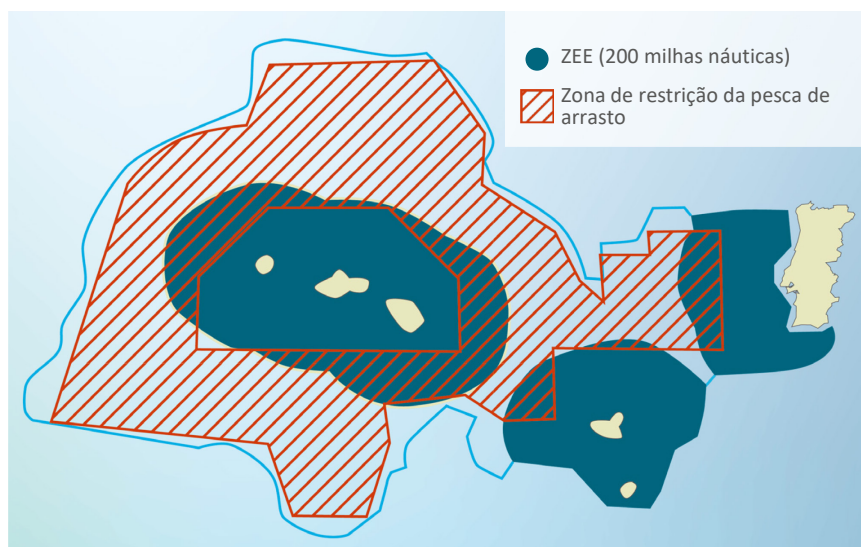
45 Quando, para cumprir o objetivo da DQEM de alcançar um bom estado ambiental nas suas áreas marinhas, os Estados-Membros pretendem aplicar medidas que vão além das suas competências (por exemplo, relacionadas com a política das pescas), podem levantar a questão a nível da UE, nos termos do artigo 15º da DQEM (Recomendações de ação comunitária). Dos quatro Estados-Membros visitados pelo Tribunal, apenas Portugal o tinha feito.

46 Em 2014, para cumprir os seus compromissos no âmbito das BHD e da DQEM, Portugal proibiu aos seus navios a pesca de arrasto pelo fundo numa grande parte da sua ZEE e da plataforma continental (ver [figura 9](#)). Em julho de 2015, Portugal solicitou à Comissão que se dirigisse à NEAFC para alargar a proibição a outros navios da UE e de países terceiros, nos termos do artigo 15º da DQEM. Em 2016, a Comissão solicitou a Portugal que apresentasse mais estudos científicos, mas as autoridades portuguesas informaram o Tribunal que não o consideraram necessário. Por conseguinte, os navios portugueses não têm autorização para praticar a pesca de arrasto pelo fundo naquela área, enquanto, à data da auditoria, os navios de outros Estados-Membros continuavam a fazê-lo.

⁴² AEA, *Marine messages II*, caixa 3.2, 2020.

⁴³ COM(2018) 368 final, de 30 de maio de 2018, [Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento \(CE\) nº 1224/2009 do Conselho e os Regulamentos \(CE\) nº 768/2005, \(CE\) nº 1967/2006, \(CE\) nº 1005/2008 e \(UE\) 2016/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, no que respeita ao controlo das pescas.](#)

Figura 9 – Área interdita aos arrastões de fundo portugueses



Fonte: TCE, adaptado da Portaria nº 114/2014 (© Ministério do Mar).

As regras de proteção da UE não conduziram à recuperação dos ecossistemas e *habitats* significativos

47 A legislação da UE protege as espécies e os *habitats* ameaçados específicos enumerados nos anexos das BHD, enquanto algumas espécies ameaçadas (como os tubarões) beneficiam de restrições de capturas ao abrigo da PCP. A DQEM permite que os Estados-Membros protejam as espécies ou os *habitats* ameaçados, deixando-os decidir os que pretendem proteger.

48 A UE aprovou os anexos das BHD há mais de 25 anos, pelo que estes não incorporam os conhecimentos científicos recentes, nem abrangem suficientemente os *habitats* marinhos. Por exemplo, a raia-maltesa (*Leucoraja melitensis*), uma espécie que a UICN considera criticamente em perigo⁴⁴, e os seus *habitats* de reprodução (zonas arenosas e de lodo abaixo dos 60 metros) não são abrangidos pelas BHD. Estas diretivas preveem procedimentos para a atualização das listas de espécies e *habitats* protegidos, mas a Comissão ainda não os utilizou⁴⁵.

⁴⁴ UICN, *European Red List of Marine Fishes*, 2015.

⁴⁵ Diretiva *Habitats*, artigo 19º; Diretiva Aves, artigos 15º e 16º.

49 Em 2015, a AEA⁴⁶ indicou que as diretivas relativas à natureza excluem aspetos significativos do ecossistema marinho dos regimes de proteção formal, referindo, em especial, os peixes marinhos (por exemplo, as espécies exploradas comercialmente), as espécies de invertebrados (por exemplo, mexilhões e estrelas do mar) e os *habitats* marinhos ao largo (por exemplo, bancos de areia abaixo dos 20 m ou *habitats* de fundo arenoso) e as respetivas comunidades de fauna e flora.

50 A adição de espécies aos anexos das BHD facilitaria a sua proteção ao abrigo das regras da PCP. Por exemplo, o Regulamento Mediterrâneo proíbe as capturas de espécies enumeradas na Diretiva *Habitats*⁴⁷. No âmbito deste regulamento, continua a ser legal capturar espécies ameaçadas (por exemplo, esponjas e corais) que não estejam enumeradas no anexo da diretiva. Do mesmo modo, o regulamento relativo às medidas técnicas (RMT)⁴⁸ refere-se frequentemente às espécies enumeradas na diretiva.

51 A UE tomou iniciativas para proteger os tubarões (ver [caixa 8](#)), mas não designou áreas protegidas. Em contrapartida, os Estados Unidos da América definiram, desde 2006, os [habitats essenciais para as espécies de peixes altamente migradoras no Atlântico](#), incluindo os tubarões.

⁴⁶ AEA, Relatório nº 3/2015, [Marine protected areas in Europe's seas](#).

⁴⁷ Regulamento Mediterrâneo, artigo 3º.

⁴⁸ Regulamento (UE) 2019/1241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo à conservação dos recursos haliêuticos e à proteção dos ecossistemas marinhos através de medidas técnicas (JO L 198 de 25.7.2019).

Caixa 8

Iniciativas da UE em matéria de proteção do tubarão

A PCP proíbe a pesca dirigida a determinadas espécies de tubarões, que devem ser libertados vivos ou mortos se forem capturados acidentalmente.

Em 2009, a Comissão adotou um plano de ação para a conservação e gestão do tubarão, que foi aprovado pelo Conselho de Ministros da UE⁴⁹. Em 2019, o CCTEP comunicou sinais de progressos na gestão e conservação dos tubarões nos últimos 10 anos, mas sublinhou também que o estado de muitas populações de tubarões continuava a ser motivo de preocupação⁵⁰.

A UE proibiu, em 2003, a remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios, uma das principais ameaças à conservação da espécie⁵¹.

Progressos no Atlântico, mas fracos resultados no Mediterrâneo

52 A PCP exige a conservação dos recursos biológicos marinhos e a gestão sustentável das pescas, mantendo a pesca dentro dos níveis do RMS. O Tribunal examinou se a execução da PCP apoiou a conservação dos recursos e dos *habitats* marinhos. Para o efeito, o Tribunal nota que a PCP deve estabelecer medidas conformes com os melhores pareceres científicos disponíveis para combater a sobrepesca e que deve impedir a sobre-exploração dos recursos marinhos, ajustando a capacidade das frotas de pesca para níveis de capturas compatíveis com a pesca sustentável⁵². O Tribunal considera que a existência de um sistema eficaz de controlo das pescas é um elemento fundamental.

⁴⁹ COM(2009) 40 final, de 5 de fevereiro de 2009, [Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativa a um plano de ação da Comunidade Europeia para a conservação e gestão do tubarão](#).

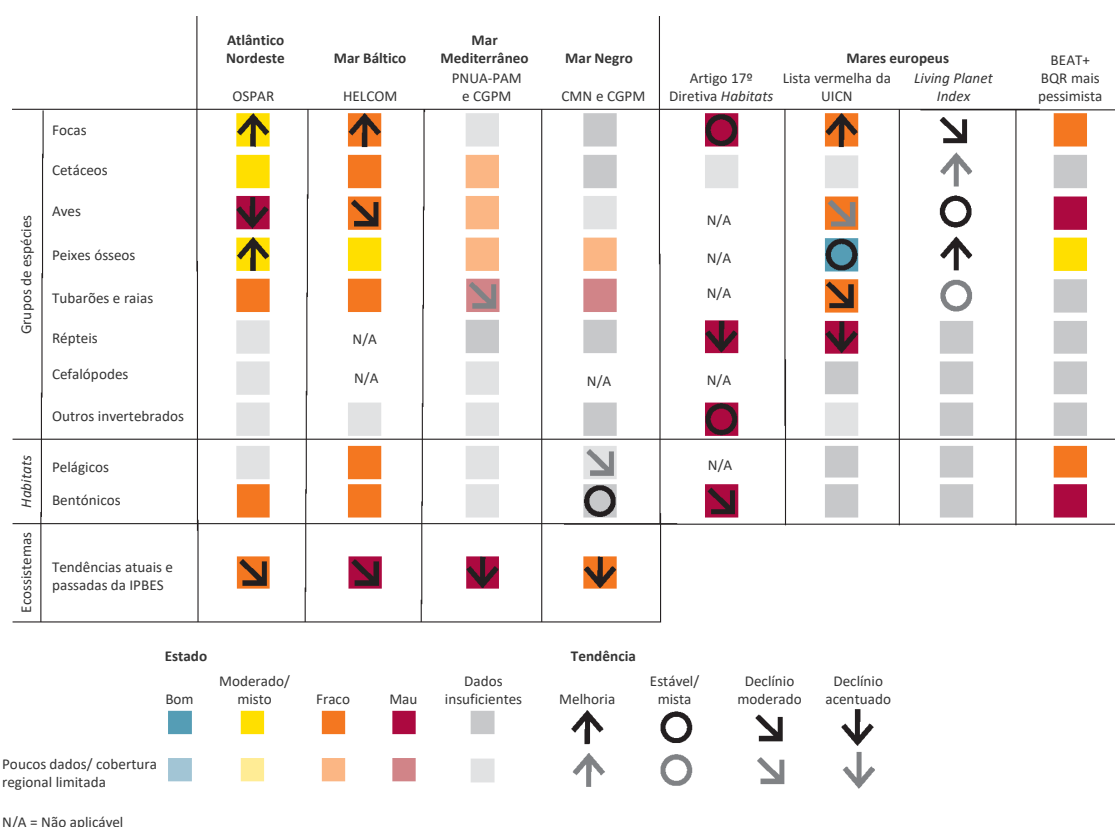
⁵⁰ CCTEP 19-17.

⁵¹ Regulamento (CE) n.º 1185/2003 do Conselho (alterado), de 23 de junho de 2003, relativo à remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios (JO L 167 de 4.7.2003).

⁵² PCP, artigos 2.º e 3.º.

53 Em 2020, a AEA comunicou que era pouco provável que fosse alcançado até 2020 o objetivo da PCP de manter a pesca dentro dos níveis do RMS para todas as unidades populacionais⁵³. O mesmo relatório observou que, apesar de alguns níveis de incerteza, a mensagem é clara: a UE não conseguiu travar a perda de biodiversidade marinha até 2020⁵⁴. A **figura 10** ilustra esta situação, bem como a insuficiência dos dados disponíveis para avaliar as condições de biodiversidade em muitas áreas.

Figura 10 – Condições e tendências gerais da biodiversidade nos mares da Europa



Notas: PNUA-PAM: Programa das Nações Unidas para o Ambiente – Plano de Ação para o Mediterrâneo; CMN: Comissão do Mar Negro; BEAT+: ferramenta de avaliação da variabilidade espacial da biodiversidade mediante a combinação de indicadores existentes; BQR: rácio de qualidade da biodiversidade. As restantes abreviaturas são explicitadas noutras partes do presente relatório de auditoria.

Fonte: © Relatório da Agência Europeia do Ambiente, *Marine messages II*, 2020, quadro 3.1, p. 26.

⁵³ AEA, *Marine messages II*, 2020, p. 11.

⁵⁴ AEA, *Marine messages II*, 2020, p. 25.

54 No Atlântico, a sobrepesca começou a reduzir nos últimos anos devido à PCP, mas no Mediterrâneo mantém-se a níveis demasiado elevados para serem sustentáveis. O Tribunal examinou os fatores que considera terem contribuído para estes resultados heterogéneos de conservação.

Melhoria mensurável no Atlântico

55 Relativamente às unidades populacionais para as quais estão disponíveis pareceres científicos sobre o RMS, o número de limites do total admissível de capturas (TAC) fixado em conformidade com estes pareceres aumentou nos últimos anos⁵⁵. A Comissão concluiu que a pesca sustentável abrangerá 99% do peixe capturado em 2020, em termos de volume, e 73% das unidades populacionais biológicas.

56 Em 2019, o CCTEP observou que, no Atlântico Nordeste, em média, a biomassa das unidades populacionais estava a melhorar⁵⁶. As unidades populacionais na Costa Ibérica e no Golfo da Biscaia revelaram um aumento considerável em termos de biomassa. No entanto, o CCTEP comunicou que, globalmente, muitas unidades populacionais (para as quais estavam disponíveis informações de avaliação) continuaram a ser objeto de sobrepesca em 2017 (40%) ou encontravam-se fora dos limites biológicos de segurança (35%), parecendo os progressos demasiado lentos para alcançar o RMS até 2020.

57 O CIEM emite pareceres referentes a muitas unidades populacionais biológicas. Em 2017, o CCTEP constatou que, devido às limitações dos dados, o CIEM não conseguiu apresentar uma estimativa do RMS relativamente a mais de metade das unidades populacionais⁵⁷. Para as 156 unidades populacionais de peixes sujeitas a quota, o CIEM conseguiu emitir pareceres sobre o RMS relativamente a 86, ou 55%, dos casos⁵⁸. Nos outros casos, aplicou a abordagem de precaução, o que pode conduzir a taxas de pesca mais elevadas do que as correspondentes ao RMS (ver [caixa 2](#)).

⁵⁵ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, ver p. 9.

⁵⁶ CCTEP, *Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy (STECF-Adhoc-19-01)*. Trata-se de um relatório de um grupo de peritos ao CCTEP de março de 2019. Os dados vão até 2017. Ver pp. 7 e 11.

⁵⁷ CCTEP 19-01, p. 11.

⁵⁸ Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o COM(2019) 274 final, ver p. 7.

58 Alguns relatórios revelaram que, no passado, a Comissão propôs limites de captura que, por vezes, excediam os pareceres científicos que recebeu do CIEM; por sua vez, o Conselho aumentou por vezes os limites propostos pela Comissão (ver [caixa 9](#)).

Caixa 9

Alguns relatórios criticaram os limites de captura de pesca estabelecidos para o Atlântico

O relatório de 2019 da ClientEarth, intitulado *Taking stock – are TACs set to achieve MSY?*, indicava que a percentagem de limites de captura em que a proposta da Comissão excedia os pareceres científicos variou entre 41% e 47% entre 2015 e 2019, e a percentagem dos limites de captura acordada pelo Conselho que excedia os pareceres científicos foi superior.

O relatório de 2019 da Pew Charitable Trusts, intitulado *EU fisheries management improves but still lags behind scientific advice*, indica que a percentagem de limites de captura em que a proposta da Comissão excedia os pareceres científicos estava a diminuir ao longo do tempo. O relatório constatou que a percentagem dos limites de captura fixados pelo Conselho que excediam os pareceres científicos também estava a diminuir, mas ainda representava 42% das unidades populacionais no Atlântico Nordeste em 2019.

Numerosas ações da UE não reduziram a sobrepesca no Mediterrâneo

59 O CCTEP concluiu, no seu relatório de 2019 sobre o controlo do desempenho da PCP, que o estado das unidades populacionais de peixes no Mediterrâneo continuava a ser fraco⁵⁹. A Comissão considerou que o Mediterrâneo e o Mar Negro estão a ser explorados a taxas 2,2 vezes superiores às compatíveis com a pesca dentro dos níveis do RMS e que, entre 2003 e 2016, não se observou um aumento significativo da biomassa das unidades populacionais de peixes⁶⁰. Em 2020, a AEA comunicou que apenas 6% das unidades populacionais avaliadas no Mediterrâneo cumpriam os critérios do RMS⁶¹.

⁵⁹ CCTEP-Adhoc-19-01.

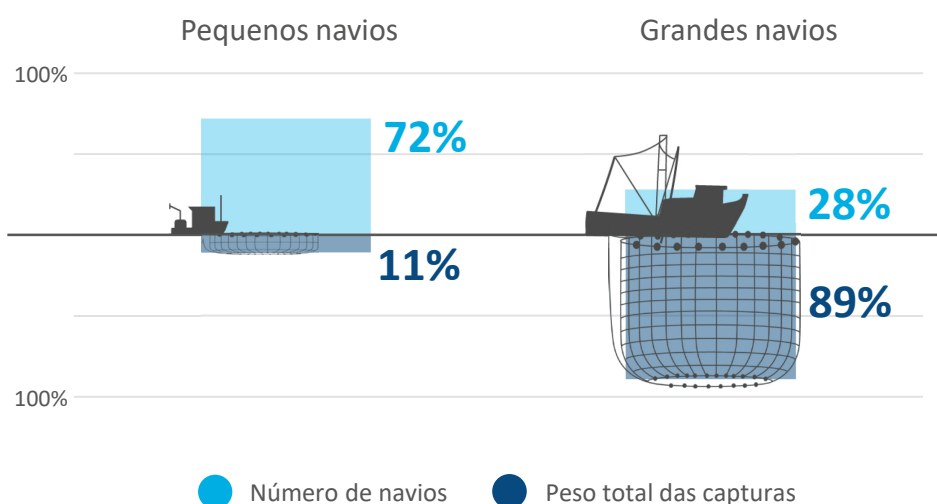
⁶⁰ COM(2019) 274 final, de 7 de junho de 2016.

⁶¹ AEA, *Marine messages II*, 2020, p. 17.

60 O CCTEP salientou as limitações do **regime de gestão do esforço de pesca** aplicado no Mediterrâneo e sugeriu que fossem consideradas alternativas baseadas nas capturas (TAC). A Comissão apresentou medidas desse tipo nas suas propostas de planos de gestão plurianual da UE no Mar Mediterrâneo Ocidental e no Mar Adriático, mas estas foram rejeitadas pelos legisladores. O CCTEP comunicou que as reduções do esforço de pesca não se traduzem automaticamente em menos capturas⁶².

61 O CCTEP estimou que, em 2016, a frota de pequena pesca costeira da UE que opera no Mediterrâneo era composta por cerca de 17 500 navios⁶³. Os grandes navios capturam peixe em quantidades significativamente superiores às dos pequenos navios. A [figura 11](#) mostra a parte aproximada dos pequenos e dos grandes navios em termos do número total da frota e do peso total das capturas.

Figura 11 – Navios da UE no Mediterrâneo



Fonte: TCE (com base nas informações incluídas no relatório do CCTEP 18-07).

62 Os Estados-Membros devem controlar os desembarques nos seus portos e a legislação da UE exige que a primeira comercialização ou registo de todos os produtos da pesca se faça numa loja, ou à intenção de compradores registados ou de organizações de produtores⁶⁴. Por conseguinte, as autoridades dos Estados-Membros e os gestores dos locais de desembarque devem poder elaborar bases de dados exaustivas sobre as capturas. Em 2017, o CCTEP salientou os progressos realizados na avaliação das unidades populacionais do Mediterrâneo, mas observou que os dados

⁶² Ver os relatórios do CCTEP: PLEN 17-02, PLEN 18-01, CCTEP 18-09 e CCTEP 18-13.

⁶³ CCTEP, *The 2018 Annual economic report on the EU fishing fleets* (CCTEP 18-07), p. 163.

⁶⁴ Ver Considerando 21 e artigo 59º do Regulamento (CE) nº 1224/2009 do Conselho.

disponíveis não são suficientemente fiáveis, uma vez que as informações sobre as pescas são muitas vezes parciais e imprecisas e que as séries cronológicas são relativamente curtas⁶⁵. Indicou ainda que o acompanhamento pelos Estados-Membros dos níveis de esforço de uma grande parte da frota mediterrânica da UE era fraco⁶⁶.

63 Em 2019, o CCTEP procedeu a um exame *ex post* de 22 **planos de gestão nacionais** adotados no âmbito do Regulamento Mediterrâneo, tendo concluído que os planos mais antigos ao abrigo do Regulamento Mediterrâneo não contribuíram, na maioria dos casos, para a melhoria do fraco estado das unidades populacionais do Mediterrâneo. Além disso, observou que o lançamento de alguns destes planos estava associado a pedidos de derrogação das disposições do Regulamento Mediterrâneo⁶⁷.

64 O Regulamento Mediterrâneo visa proteger as zonas de reprodução e os **habitats sensíveis**⁶⁸. Exigia que os Estados-Membros comunicassem à Comissão, até 31 de dezembro de 2007, as informações pertinentes para a criação dessas zonas e que o Conselho designasse, até ao final de 2008, "zonas de pesca protegidas, situadas essencialmente para além dos mares territoriais dos Estados-Membros, relativas aos tipos de atividades de pesca proibidos ou autorizados nessas zonas". Os Estados-Membros não forneceram estas informações à Comissão.

65 Em 2019, a UE adotou um **plano plurianual** para seis espécies que vivem perto do fundo marinho do Mar Mediterrâneo Ocidental⁶⁹. O plano contém disposições de salvaguarda⁷⁰ que preveem tomar medidas corretivas (como o encerramento) sempre que os pareceres científicos indiquem que as unidades populacionais estão ameaçadas, mas existem dificuldades em acompanhar as capturas e obter dados de qualidade (ver ponto **62**). A Comissão avaliará o plano em 2024, pouco tempo antes do prazo definido para alcançar os níveis de pesca do RMS, fixado para 1 de janeiro de 2025.

⁶⁵ CCTEP 17-02.

⁶⁶ CCTEP PLEN 17-02.

⁶⁷ CCTEP PLEN 19-01.

⁶⁸ Ver Considerando 18 e artigos 5º e 6º do Regulamento (CE) nº 1967/2006 do Conselho.

⁶⁹ Regulamento (UE) 2019/1022, adotado em 20 de junho de 2019.

⁷⁰ Artigos 17º e 6º.

66 As **medidas técnicas** são as regras que regem como, quando e onde os pescadores comerciais podem pescar. Em 2019, a UE adotou o regulamento relativo às medidas técnicas (RMT)⁷¹, aplicável em todas as águas da UE. Um dos objetivos deste regulamento é que a gestão das pescas contribua para a aplicação da DQEM e das BHD⁷².

67 Antes da adoção do RMT, não havia qualquer mecanismo de acompanhamento dos progressos realizados. Este regulamento habilita a Comissão a adotar atos delegados quando necessário⁷³ e introduz a elaboração de relatórios de três em três anos. O primeiro relatório trienal deve ser apresentado em 2020.

68 O Regulamento Mediterrâneo⁷⁴ e o Regulamento CGPM⁷⁵ contêm outras medidas técnicas que se aplicam apenas nessas áreas. A UE é parte contratante na CGPM, mas tem o direito de adotar regras mais estritas se considerar que as medidas deste organismo não são suficientes para impedir os efeitos destrutivos da pesca⁷⁶. É possível as medidas técnicas contribuírem de forma mais eficaz para reduzir ao mínimo o impacto ambiental negativo das pescas no ambiente marinho no Mediterrâneo.

69 Os dados relativos à pesca são obtidos ao abrigo do Regulamento Controlo⁷⁷ e do Regulamento Quadro de Recolha de Dados. A Comissão realizou uma avaliação em 2017 ao Regulamento Controlo, tendo concluído que este não era inteiramente adequado para o fim a que se destina⁷⁸, o que a levou a apresentar uma proposta de

⁷¹ Regulamento (UE) 2019/1241.

⁷² Ver artigo 3º, alínea d).

⁷³ Ver, por exemplo, os artigos 10º, nº 4; 12º, nº 2; 15º, nº 2; 23º, nºs 1 e 5; 27º, nº 7 e 31º, nº 4.

⁷⁴ Regulamento (CE) nº 1967/2006.

⁷⁵ Regulamento (UE) nº 1343/2011.

⁷⁶ COM(2007) 604 final, de 17 de outubro de 2007, [Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa às práticas de pesca destrutivas no alto mar e à proteção dos ecossistemas de profundidade vulneráveis](#).

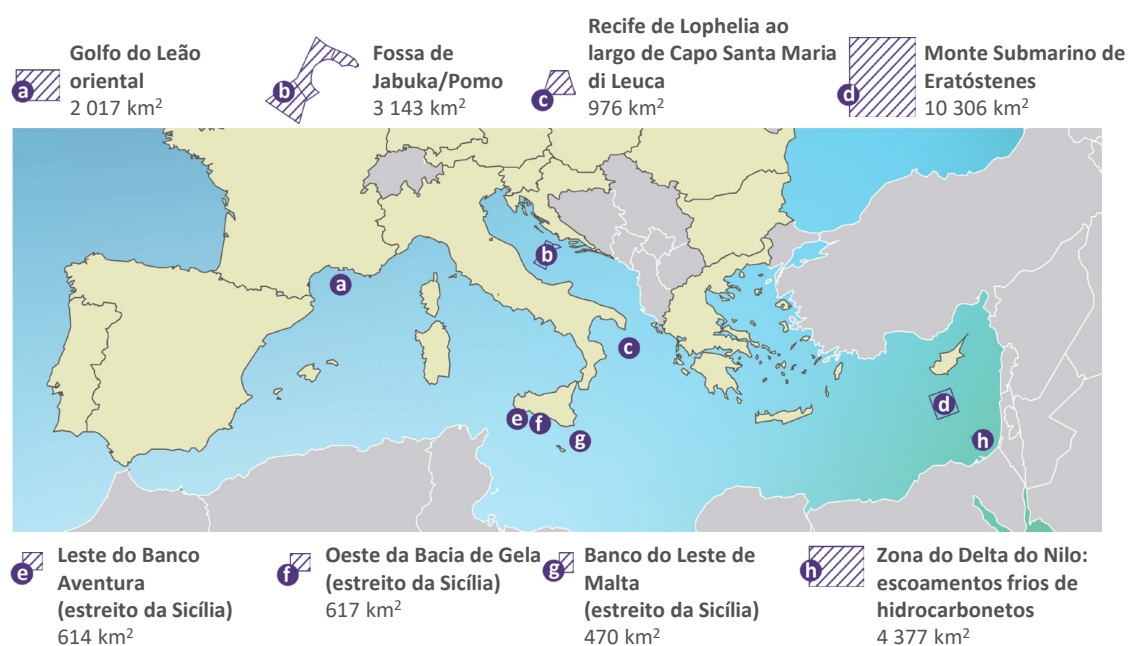
⁷⁷ CCTEP PLEN 17-02.

⁷⁸ COM(2017) 192 final, de 24 de abril de 2017, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, [Aplicação e avaliação do Regulamento \(CE\) nº 1224/2009, que institui um regime comunitário de controlo da União a fim de assegurar o cumprimento das regras da política comum das pescas, em cumprimento do disposto no seu artigo 118º](#).

novo regulamento⁷⁹. Uma questão particular é a derrogação da obrigação de comunicação para os navios de comprimento inferior a 12 metros e para as capturas inferiores a 50 kg. A proposta, que ainda se encontra no processo legislativo, contém disposições que reforçam o controlo da pequena pesca e inclui o requisito de que todos os navios disponham de um sistema de localização.

70 Até à data, a CGPM estabeleceu oito zonas de restrição da pesca (como a zona restrita da Fossa de Jabuka/Pomo) para proteger os *habitats* de profundidade sensíveis e os *habitats* essenciais para peixes, abrangendo cerca de 1% do Mediterrâneo (ver [figura 12](#)). Além disso, desde 2005, a CGPM proibiu a utilização de dragas rebocadas e redes de arrasto em todas as águas de profundidade superior a 1 000 metros (o que representa 59% do Mediterrâneo e do Mar Negro), a fim de proteger os *habitats* pouco conhecidos do fundo marinho.

Figura 12 – Zonas de restrição da pesca da CGPM

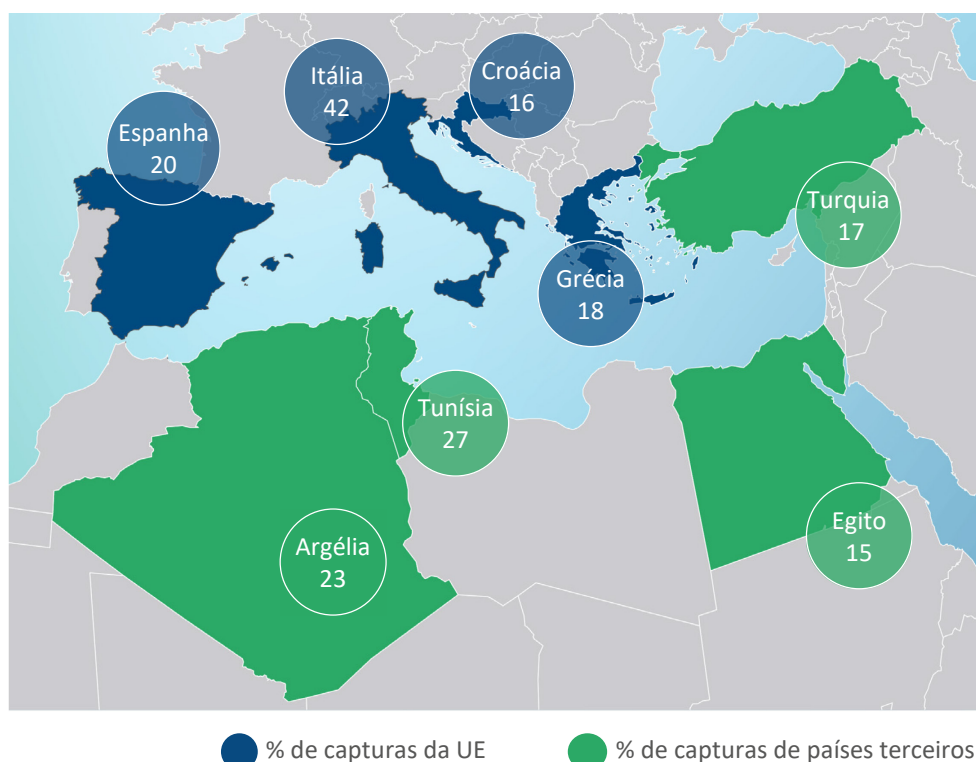


Fonte: TCE, adaptado da [Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura](#), *Original Scientific Illustrations Archive*. Reproduzido com autorização.

⁷⁹ COM(2018) 368 final, de 30 de maio de 2018.

71 A gestão partilhada das pescas com países terceiros é uma dificuldade adicional no Mediterrâneo. Em 2017, as capturas da UE representaram cerca de 52% do peso das capturas neste mar. A [figura 13](#) mostra que quatro Estados-Membros da UE representam quase todas as capturas da União, e outros quatro países representam mais de 80% das capturas de países terceiros⁸⁰.

Figura 13 – Principais países pesqueiros no Mediterrâneo



Fonte: TCE, a partir da [base de dados da CGPM](#).

Os instrumentos da UE para combater a sobre capacidade de pesca estão desfasados das necessidades regionais e dos impactos ambientais

72 A PCP visa evitar a sobre-exploração dos recursos marinhos, ajustando a capacidade de pesca das frotas a níveis de capturas consentâneos com o RMS⁸¹. No seu [Relatório Anual de Atividades relativo a 2017](#), os serviços da Comissão salientaram que a sobre capacidade é considerada uma das principais causas de sobre pesca no Mediterrâneo, dada a falta generalizada de controlos da pesca e a dependência do esforço de pesca para regular a mortalidade por pesca.

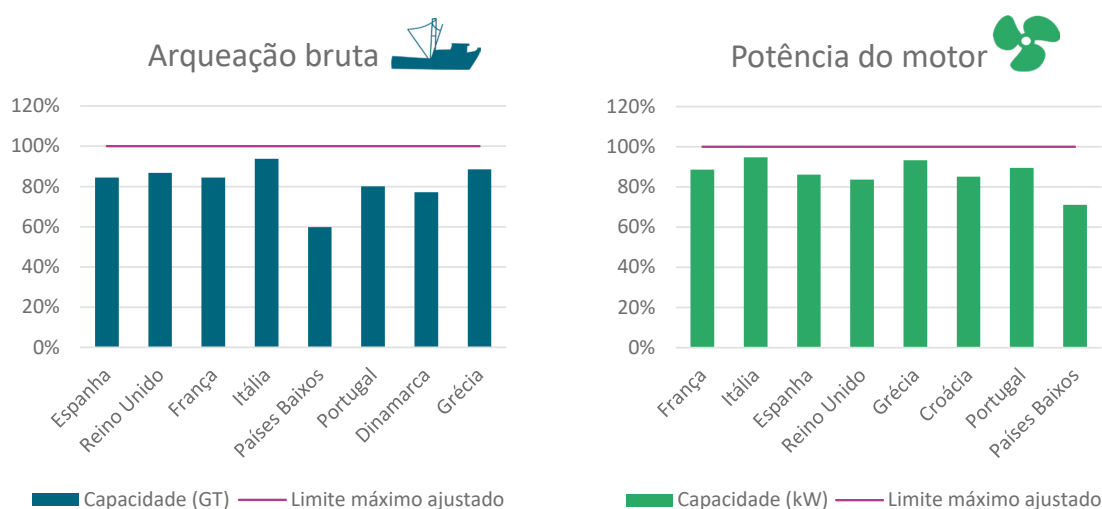
⁸⁰ Fonte: Base de dados da CGPM.

⁸¹ Ver artigo 2º, nº 5, alínea d), da PCP.

73 A PCP obriga os Estados-Membros a ajustarem a capacidade das suas frotas às possibilidades de pesca de que dispõem. Fixa os limites máximos da capacidade de pesca por Estado-Membro em termos de arqueação e potência do motor e exige que os Estados-Membros apliquem um "regime de entrada/saída"⁸², de modo a que a nova capacidade só possa entrar nas suas frotas após a retirada de capacidade equivalente. Os limites máximos da capacidade são reduzidos quando os navios são retirados com ajuda pública.

74 No final de 2019, as capacidades da frota estavam dentro dos limites ajustados da capacidade – em geral, 21% mais baixas em termos de arqueação e 15% em termos de potência do motor. Por conseguinte, estes limites proporcionam poucos incentivos para que os Estados-Membros tomem medidas em matéria de capacidade de pesca (ver [figura 14](#)).

Figura 14 – Limites máximos e capacidades das principais frotas de pesca em 2019



Fonte: TCE, com base no [ficheiro da frota de pesca da UE](#).

75 O regime de entrada/saída não contém condições específicas para o Mediterrâneo, onde as pressões da pesca são mais graves do que no Atlântico. O regime permite substituir os navios inativos por novos navios e que estes utilizem técnicas mais prejudiciais. Por exemplo, permitir a entrada na frota de um novo arrastão de fundo para substituir um cercador com rede de cerco com retenida resultará em maiores danos nos *habitats* do fundo marinho. A PCP permite que a

⁸² Artigo 23º da PCP.

Comissão adote atos de execução que estabeleçam regras de execução do regime, mas esta ainda não o fez⁸³.

Uma pequena parte do financiamento da UE é utilizada para apoiar a conservação marinha

76 O apoio financeiro deve dar resposta às necessidades reais e contribuir para ações que melhorem a conservação marinha. Na sua auditoria, o Tribunal examinou se a utilização do FEAMP e dos programas LIFE e Interreg nos quatro Estados-Membros visitados contribuiu para a conservação marinha.

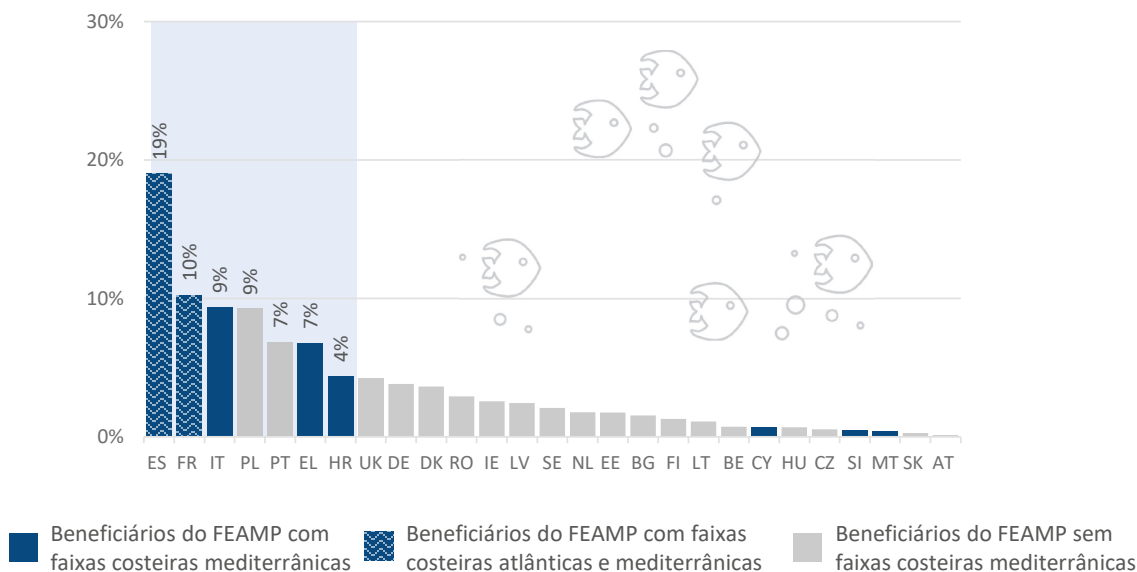
77 O FEAMP apoia a realização dos objetivos da PCP, incluindo reduzir ao mínimo os impactos negativos das atividades de pesca no ecossistema marinho e assegurar que as atividades da pesca evitam degradar o ambiente marinho⁸⁴. Não deve ser utilizado para financiar medidas que aumentem a capacidade de pesca dos navios⁸⁵.

78 O orçamento total do FEAMP para o período de 2014-2020 foi superior a 6 mil milhões de euros. Cinco dos sete maiores destinatários de financiamento do FEAMP são países da costa mediterrânica (ver [figura 15](#)) e destes, os dois maiores têm faixa costeira atlântica e mediterrânica.

⁸³ Ver artigo 23º, nº 2, da PCP.

⁸⁴ Artigo 2º, nº 3, do Regulamento PCP.

⁸⁵ Ver artigo 1º do Regulamento FEAMP (Regulamento (UE) nº 508/2014).

Figura 15 – Montantes mais elevados do FEAMP

Fonte: TCE, com base em [Factos e números sobre a política comum das pescas \(UE, 2018\)](#).

79 O FEAMP apoia atividades de pesca e de aquicultura e destina-se a apoiar a DQEM e a contribuir para a proteção do ambiente marinho⁸⁶. O fundo pode apoiar as medidas de conservação diretamente e também indiretamente, através de outras medidas úteis (incluindo conhecimentos científicos, recolha de dados, acompanhamento e execução)⁸⁷. O Tribunal estima que, até ao final de 2019, os quatro Estados-Membros visitados tenham utilizado cerca de 6% do seu financiamento total do FEAMP para as medidas de conservação mais diretamente ligadas à DQEM e às BHD⁸⁸ e outros 8% em medidas com impacto menos direto na conservação. Deste montante, utilizaram menos de 2 milhões de euros (0,2%) para limitar o impacto da pesca no ambiente marinho (ver [figura 16](#)). Um estudo de 2020 financiado pela Comissão⁸⁹ concluiu que, até 2019, os Estados-Membros da UE tinham utilizado 14 milhões de euros do FEAMP para a proteção de espécies sensíveis. Em 2020, a AEA

⁸⁶ Considerando 10 do FEAMP.

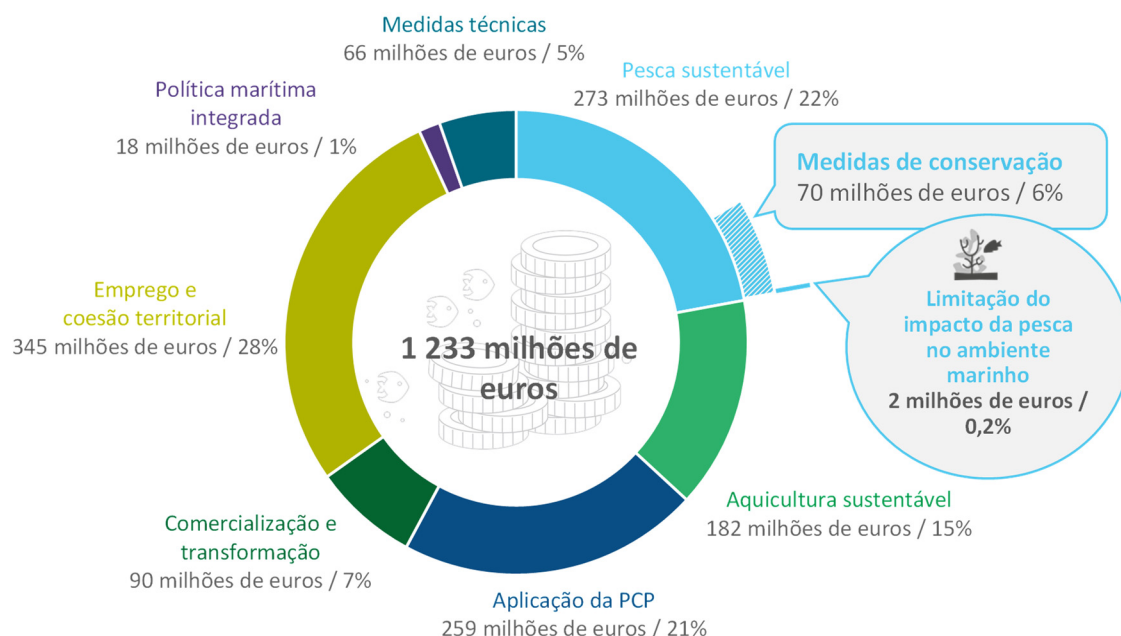
⁸⁷ Artigo 6º do Regulamento FEAMP.

⁸⁸ Regulamento FEAMP, artigos 37º a 40º, respetivamente "Apoio à conceção e à execução de medidas de conservação e à cooperação regional", "Limitação do impacto da pesca no meio marinho e adaptação da pesca à proteção das espécies", "Inovação ligada à conservação dos recursos biológicos marinhos" e "Proteção e restauração da biodiversidade e dos ecossistemas marinhos e regimes de compensação no quadro de atividades de pesca sustentáveis".

⁸⁹ Relatório final, *EMFF use for the protection of sensitive species*, março de 2020.

apontou a necessidade de uma melhor harmonização entre o financiamento do FEAMP e a DQEM⁹⁰.

Figura 16 – Financiamento do FEAMP utilizado nos quatro Estados-Membros visitados (até 31 de dezembro de 2019)



Fonte: TCE, com base em informações recebidas dos Estados-Membros.

80 Em 2011, o Tribunal comunicou que a sobrecapacidade das frotas de pesca da UE tinha prejudicado a sustentabilidade dos recursos haliêuticos⁹¹. O FEAMP visava financiar a pesca sustentável e a execução da política comum das pescas entre 2014 e 2020⁹². Dado que algumas unidades populacionais de peixes comerciais eram objeto de sobrepesca, uma das condições do fundo era não poder ser utilizado para aumentar a capacidade de captura das frotas de pesca. Por conseguinte, o fundo não apoiou a construção de novos navios nem o aumento da capacidade de pesca dos navios existentes⁹³.

⁹⁰ AEA, *Marine messages II*, 2020, p. 53.

⁹¹ Tribunal de Contas Europeu, *Relatório Especial 12/2011*, intitulado "As medidas da UE contribuíram para adaptar a capacidade das frotas de pesca às possibilidades de pesca disponíveis?".

⁹² Regulamento FEAMP, artigo 5º.

⁹³ Regulamento FEAMP, artigo 11º.

81 A proposta da Comissão relativa a um novo fundo para o período de 2021-2027 voltou a excluir o apoio financeiro a qualquer aumento da capacidade de pesca dos navios existentes e previu apoio financeiro para a primeira aquisição de navios da pequena pesca costeira em condições específicas⁹⁴. Em junho de 2019, as conclusões do Conselho⁹⁵ sobre a proposta da Comissão previram um apoio financeiro para a primeira aquisição de navios de pesca em condições específicas e introduziram uma derrogação à exclusão do apoio ao aumento da capacidade de pesca. À data da auditoria do Tribunal, as autoridades legislativas ainda não tinham adotado a legislação. O Tribunal salienta que a prestação de apoio à aquisição de navios de pesca e ao aumento da capacidade de pesca pode provocar pressões adicionais sobre as unidades populacionais de peixes e os *habitats* marinhos vulneráveis.

82 O programa LIFE⁹⁶ é o instrumento da UE mais especificamente destinado a apoiar projetos ambientais. Desde 2014, criou **projetos integrados** que visam especificamente apoiar, com montantes de financiamento mais elevados, os Estados-Membros da UE a aplicarem legislação ambiental e climática. Três dos quatro Estados-Membros visitados promoveram projetos deste tipo com medidas de proteção marinha: **LIFE-IP Intemares** em Espanha; **LIFE IP Marine Habitats** em França e **LIFE-IP Azores Natura** em Portugal. Nos quatro Estados-Membros visitados, o Tribunal encontrou bons exemplos de projetos relacionados com a proteção marinha financiados pelo programa LIFE da UE, tendo também constatado uma boa utilização do financiamento do Interreg. A **caixa 10** apresenta exemplos de casos em que o financiamento da UE fez a diferença.

⁹⁴ COM(2018) 390 final de 12.6.2018, Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga o Regulamento (UE) n.º 508/2014, artigos 13.º e 16.º.

⁹⁵ Conclusões do Conselho sobre a proposta da Comissão relativa a um novo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, junho de 2019.

⁹⁶ Regulamento (UE) n.º 1293/2013.

Caixa 10

O financiamento da UE pode fazer a diferença

No arquipélago das Berlengas (sítio Natura 2000 em Portugal), a UE cofinanciou o **projeto LIFE Berlengas** (com cerca de 0,7 milhões de euros). O projeto visava restabelecer as populações de aves marinhas e reduzir as capturas acessórias dessas aves. As medidas incluíram a erradicação de espécies invasoras (ratos-pretos) e o controlo da população de predadores. No final do projeto, um casal de roque-de-castro tinha recomeçado a nidificação na ilha principal. O projeto reduziu as capturas acessórias de aves marinhas na pesca com redes de cerco com retenida, utilizando um papagaio em forma de ave de rapina. A estreita colaboração entre biólogos e pescadores contribuiu para aumentar a sensibilização para as capturas acessórias.

**Primeiros roque-de-castro
nascidos na Berlenga**



© Ana Isabel Fagundes.

**"Papagaio" em forma de
ave de rapina**



© Elisabete Silva.

A UE cofinanciou cerca de 3,5 milhões de euros do projeto **FISHMPABLU2** do **Interreg**, que envolveu 11 AMP em seis países mediterrânicos (Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália e Eslovénia). O projeto visava promover a pequena pesca sustentável no interior e à volta das AMP, testando diferentes tipos de medidas (por exemplo, envolvimento dos pescadores na vigilância, no acompanhamento e na tomada de decisões, substituição das artes de pesca, redução do esforço de pesca, etc.). O projeto deu origem a um conjunto de ferramentas de governação para cada medida destinada aos gestores das AMP e aos pequenos pescadores.

Conclusões e recomendações

83 A presente auditoria examinou se o quadro da UE destinado a dar resposta às principais pressões sobre a biodiversidade e os *habitats* marinhos foi bem concebido e aplicado na prática em determinadas partes do Atlântico e do Mediterrâneo e se os fundos da UE produziram resultados. Certos organismos científicos competentes consideram que a pesca constitui uma das principais pressões exercidas sobre o ambiente marinho. Por conseguinte, no exame do quadro estratégico, do financiamento da UE e da forma como estes foram aplicados, o Tribunal prestou uma atenção especial às questões da pesca.

84 De um modo geral, embora estivesse em vigor um quadro para proteger o ambiente marinho, as ações da UE não recuperaram o bom estado ambiental dos mares nem os níveis sustentáveis da pesca em todos os mares. O Tribunal constatou que a ação da UE conduziu a alguns progressos no Atlântico, onde muitas unidades populacionais de peixes estabilizaram e/ou melhoraram, mas que no Mediterrâneo não houve sinais significativos de progresso.

85 As áreas marinhas protegidas (AMP) são as medidas mais emblemáticas de conservação marinha. A Diretiva-Quadro Estratégia Marinha obriga os Estados-Membros a criarem redes coerentes dessas áreas e a UE tinha o objetivo de proteger 10% das suas zonas marítimas até 2020. A avaliação do Tribunal quanto à função das AMP está em consonância com a Agência Europeia do Ambiente, que constatou a inexistência de uma rede eficaz, bem gerida e bem interligada de AMP (ver pontos [31](#) a [38](#)). Por conseguinte, a proteção proporcionada pelas AMP à biodiversidade marinha foi limitada.

86 Os Estados-Membros não podem impor restrições às atividades de pesca para lá das suas águas territoriais sem encetar debates multilaterais, o que complica a proteção do ambiente marinho (ver ponto [39](#)).

87 A legislação da UE no domínio da política comum das pescas e da biodiversidade marinha contém disposições específicas destinadas a coordenar as medidas das pescas com as de proteção do ambiente marinho. O Tribunal constatou que, na prática, as disposições do artigo 11º da PCP e do artigo 15º da DQEM não funcionaram como previsto nas áreas examinadas, o que enfraqueceu a coordenação entre estes domínios de intervenção (ver pontos [40](#) a [46](#)).

88 A rede Natura 2000, criada pelas Diretivas Aves e *Habitats*, é a pedra angular dos esforços da UE para proteger a biodiversidade. Outros atos legislativos da UE incluem disposições de proteção que se referem às espécies e *habitats* enumerados nessas diretivas. O Tribunal observou que as listas de espécies e *habitats* ameaçados criadas há mais de 25 anos não têm em conta os conhecimentos científicos recentes. Assim, esta legislação não protege algumas espécies ameaçadas (ver pontos [47](#) a [51](#)).

Recomendação 1 – Indicar as alterações administrativas e regulamentares necessárias para proteger as espécies e os *habitats* sensíveis

Para reforçar as ligações entre as políticas do ambiente e das pescas, a Comissão, em conjunto com os Estados-Membros, deve indicar as alterações administrativas e regulamentares necessárias para proteger as espécies e os *habitats* sensíveis que:

- o facilitem a aplicação mais rápida das medidas de conservação no âmbito da PCP e da DQEM;
- o alarguem a proteção a mais espécies (em especial as classificadas como criticamente em perigo) e *habitats* à luz dos conhecimentos científicos atuais.

Prazo de execução: 2022

89 No Atlântico, onde a gestão das pescas está ligada aos limites de capturas admissíveis, verificou-se uma melhoria mensurável das unidades populacionais de peixes e a Comissão espera que a pesca sustentável abranja 99% dos desembarques das capturas exclusivamente da UE e 73% das unidades populacionais biológicas. Relativamente às unidades populacionais de peixes para as quais estão disponíveis pareceres científicos sobre o RMS, a biomassa da unidade populacional estava a aumentar. Contudo, o Tribunal observou que não estavam disponíveis pareceres sobre o RMS de mais de metade das unidades populacionais biológicas, que muitas unidades populacionais continuavam a ser objeto de sobrepesca e que não seria alcançado até 2020 o objetivo global de manter a pesca para todas as unidades populacionais dentro dos níveis preconizados pelos pareceres sobre o RMS (ver pontos [52](#) a [58](#)).

90 Em 2019, o organismo científico competente da UE (CCTEP) considerou que, no Mediterrâneo, os níveis de pesca eram duas vezes superiores aos sustentáveis (ver pontos [59](#) e [60](#)).

91 O Tribunal constatou que a ação da UE não criou as zonas de pesca protegidas da UE exigidas pelo Regulamento Mediterrâneo de 2006. É possível criar zonas de pesca restringida em bacias marítimas através de outros instrumentos. A CGPM permite igualmente a criação de zonas de pesca restringida com base em pareceres científicos. Desde 2019, o plano plurianual para o Mediterrâneo Ocidental proporciona um instrumento alternativo para a criação dessas zonas, mas adia o objetivo geral de alcançar o RMS de 2020 para 1 de janeiro de 2025. A Comissão avaliará o plano em 2024, pouco antes deste novo prazo (pontos [61](#) e [65](#)).

92 As medidas técnicas podem contribuir de forma mais eficaz para reduzir ao mínimo o impacto ambiental negativo das pescas no ambiente marinho no Mediterrâneo. As que a UE previu para o Mediterrâneo são difíceis de aplicar e não foram ainda suficientes para proteger os recursos marinhos. Em 2018, a Comissão propôs um novo regulamento de controlo, que dá resposta a algumas das insuficiências conhecidas aplicáveis à pesca no Mediterrâneo – designadamente, o controlo das capturas e a localização dos navios (pontos [66](#) a [69](#)).

93 A UE, os seus Estados-Membros mediterrânicos e outros países mediterrânicos são partes contratantes na Comissão Geral das Pescas do Mediterrâneo (CGPM). A CGPM estabeleceu zonas de restrição da pesca que abrangem cerca de 1% do Mediterrâneo e proibiu algumas técnicas de pesca prejudiciais (ponto [70](#)) em todas as águas com uma profundidade superior a 1 000 metros (o que representa 59% da área do Mediterrâneo e do Mar Negro).

94 Os limites máximos da capacidade de pesca da UE e o regime de entrada/saída não foram concebidos para dar resposta às circunstâncias específicas dos mares regionais da UE e não tiveram em conta o impacto ambiental dos diferentes tipos de técnicas de pesca (pontos [72](#) a [75](#)).

Recomendação 2 – Melhorar as medidas de proteção no Mediterrâneo

Dada a degradação prolongada dos ecossistemas marinhos do Mediterrâneo, a Comissão, em conjunto com os Estados-Membros em causa, deve:

- o examinar a possibilidade de estabelecer mais zonas de pesca protegidas na bacia do Mediterrâneo;
- o comunicar regularmente informações sobre os progressos alcançados e sobre a necessidade de tomar medidas corretivas no âmbito do plano plurianual para o Mediterrâneo Ocidental, a fim de permitir a determinação e a adoção de medidas corretivas.

Prazo de execução: 2023

95 As políticas da UE estipulam que o financiamento que esta concede deve apoiar a proteção do ambiente marinho, existindo vários instrumentos para o fazer. O FEAMP está concebido para apoiar os objetivos da PCP, podendo financiar direta e indiretamente as medidas de conservação. Nos quatro Estados-Membros visitados, o Tribunal estima que 6% do financiamento total do FEAMP utilizado até ao final de 2019 estavam diretamente relacionados com as medidas de conservação e outros 8% tinham uma relação indireta com os objetivos de conservação (pontos **76** a **79**).

96 A sobrecapacidade da frota de pesca no Mediterrâneo é uma das causas da sobrepesca. O Tribunal constatou que a proposta da Comissão relativa a um novo fundo para o período de programação de 2021-2027 manteve, em grande medida, as restrições existentes ao financiamento do aumento da capacidade de pesca (pontos **80** e **81**).

97 O programa LIFE da UE visa apoiar projetos ambientais, em especial através de projetos integrados. O Interreg pode também financiar projetos que apoiem o ambiente marinho. O Tribunal encontrou exemplos de boa utilização destes fundos nos Estados-Membros visitados (ponto **82**).

Recomendação 3 – Aumentar o potencial do financiamento da UE

A Comissão deve, em conjunto com os Estados-Membros e no âmbito do próximo exercício de programação do FEAMP, determinar a forma de aumentar a contribuição do financiamento do FEAMP para os objetivos de conservação marinha.

Prazo de execução: 2023

O presente Relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Samo Jereb, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 28 de outubro de 2020.

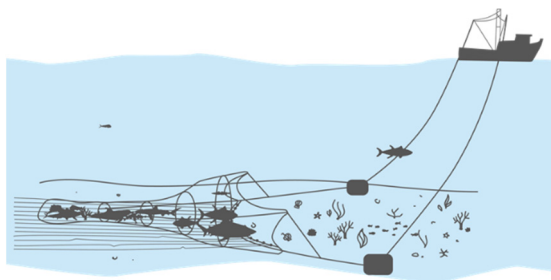
Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

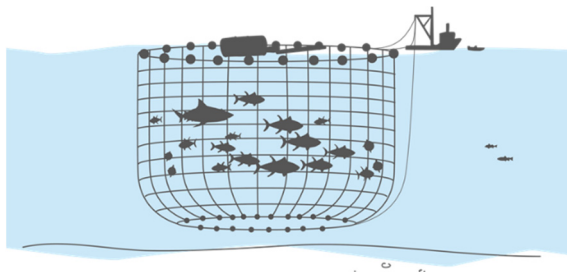
Anexos

Anexo I — Técnicas de pesca

O presente anexo explica sucintamente as principais características de algumas técnicas de pesca⁹⁷.

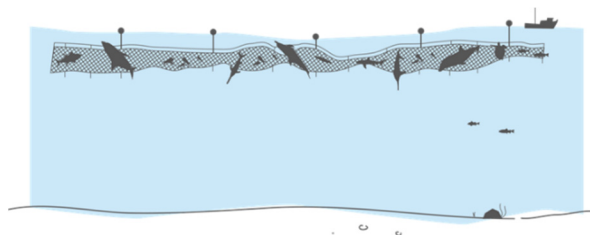


Uma **rede de arrasto** é uma rede cônica rebocada de forma horizontal (por um ou dois navios) ao longo do fundo do mar. Geralmente, tem duas asas de lado que se prolongam a partir da abertura e afunila para uma extremidade estreita e fechada ("saco") que retém a captura. A rede é concebida para capturar as espécies que vivem no fundo do mar ou próximo deste.

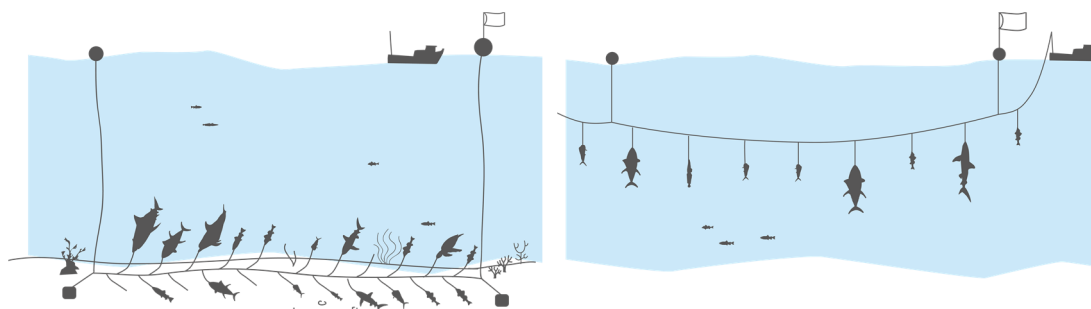


Uma **rede de cerco com retenida** é uma rede circular longa, com uma armação nos bordos superior e inferior. A aresta inferior tem anéis atravessados por fio de aço ou corda, usados para "cercar" ou puxar o fundo da rede para a fechar e capturar o peixe. Geralmente, é a arte mais eficiente para pescar no mar alto fora do fundo.

⁹⁷ Com base em informações disponíveis no [sítio Internet da FAO](#).



As **redes de emalhar de deriva** são compostas por uma cadeia de redes que se mantém mais ou menos vertical por meio de flutuadores num cabo superior ("cabo da pana") e por pesos num cabo inferior ("arraçal"). As redes derivam com as correntes, geralmente perto da superfície ou entre duas águas, capturando os peixes pelas brânquias, quando estes se aproximam. Estas redes podem ser fixadas ao navio ou deixadas livremente à deriva, sendo recuperadas mais tarde.



Um **palangre de fundo** é composto por uma longa linha principal e várias linhas laterais uniformemente espaçadas ("estralhos") que terminam em anzóis. Pode ser fixada perto do fundo ou, menos comum, entre duas águas ou próximo da superfície. A sua extensão pode ir de algumas centenas de metros no caso da pesca costeira até mais de 50 km na pesca mecanizada em grande escala. No caso de um **palangre de deriva**, a linha principal é mantida perto da superfície ou a uma determinada profundidade utilizando flutuadores regularmente espaçados.

Anexo II — AMP selecionadas

Sub-regiões marinhas: Golfo da Biscaia e Costa Ibérica (BCI); Macaronésia (MAC); Mar Mediterrâneo Ocidental (MO)

Ano: ano da proposta como sítio de importância comunitária

ESPANHA

AMP Natura 2000		Sub-região	Ano	Área marinha (ha)
ES1200055	Cabo Busto-Luanco	BCI	2004	7 712
ES1110006	Complexo húmido de Corrubedo	BCI	1997	7 410
ES6200048	Valles submarinos del Escarpe de Mazarran	MO	2000	154 082
ES0000020	Delta de l'Ebre	MO	2006	35 972
ES7020017	Franja marina Teno-Rasca	MAC (Ilhas Canárias)	1999	69 490

FRANÇA

AMP Natura 2000		Sub-região	Ano	Área marinha (ha)
FR5400469	Pertuis Charentais	BCI	1999	456 027
FR7200811	Pannache de la Gironde e Plateau rocheux de Corlouan (Système Pertuis-Gironde)	BCI	2008	95 256
FR9402013	Plateau du Cap Corse	MO	2008	178 265
FR9301613	Rade d’Hyères	MO	2002	44 958
FR9301602	Calanques et îles marseillaises, Cap Canaille et massif du Grand Caunet	MO	2003	39 512

ITÁLIA

AMP Natura 2000		Sub-região	Ano	Área marinha (ha)
IT5160002	Isola di Gorgona - area terrestre e marina	MO	1995	14 611
ITB010082	Isola dell'Asinara	MO	2002	11 862
IT5160018	Seche della Meloria	MO	2011	8 727
ITA010026	Fondali dell'isola dello Stagnone di Marsala	MO	1995	3 442
IT1344270	Fondali Punta Mesco - Rio Maggiore	MO	1995	546
IT1332674	Fondali Monte Portofino	MO	1995	544

PORTUGAL

AMP Natura 2000		Sub-região	Ano	Área marinha (ha)
PTCON0062	Banco de Gorringe	BCI	2015	2 292 778
PTCON0012	Costa Sudoeste	BCI	1997	163 870
PTCON0056	Peniche/Santa Cruz	BCI	1998	5 474
PTDES0001	Ilhas Desertas	MAC (Madeira)	1995	10 060
PTMIG0021	Reserva Natural Marinha do Banco D. João de Castro (Canal Terceira - S. Miguel)	MAC (Açores)	1997	1 648

Siglas e acrónimos

AEA: Agência Europeia do Ambiente

AMP: Área marinha protegida

BHD: Diretivas Aves e *Habitats*

CCTEP: Comité Científico, Técnico e Económico das Pescas

CGPM: Comissão Geral das Pescas do Mediterrâneo

CIEM: Conselho Internacional para o Estudo do Mar

CMR: Convenções marinhas regionais

DQEM: Diretiva-Quadro Estratégia Marinha

FAO: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FEAMP: Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

NEAFC: Comissão de Pescas do Atlântico Nordeste

ONU: Organização das Nações Unidas

ORGP: Organização regional de gestão das pescas

PCP: Política Comum das Pescas

RMS: Rendimento máximo sustentável

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE: União Europeia

UICN: União Internacional para a Conservação da Natureza

ZEE: Zona económica exclusiva

Glossário

Abordagem ecossistémica à gestão das pescas: abordagem integrada que considera todo o ecossistema. O objetivo é manter os ecossistemas em condições saudáveis, limpas, não tóxicas, produtivas e resistentes, a fim de assegurar que os benefícios dos recursos marinhos vivos são elevados e que os impactos das operações de pesca nos ecossistemas marinhos são baixos e não prejudicam o seu futuro.

Área marinha protegida (AMP): zona de mar designada, por lei ou de outro modo, para a proteção e manutenção da biodiversidade, dos recursos naturais e dos sítios do património cultural.

Biomassa da unidade populacional: peso combinado de todos os peixes capazes de reprodução numa unidade populacional.

Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa (Convenção de Berna): tratado multilateral celebrado em 1979, sob a égide do Conselho da Europa, sobre a conservação das espécies da fauna e da flora selvagens e dos seus *habitats*, especialmente os ameaçados ou vulneráveis.

Convenção sobre a Conservação das Espécies Migradoras pertencentes à Fauna Selvagem (Convenção de Bona): tratado multilateral celebrado em 1979, sob a égide das Nações Unidas, sobre a conservação das espécies migradoras em toda a gama de zonas que habitam.

Convenção sobre a Diversidade Biológica: tratado multilateral celebrado em 1992, sob a égide da ONU, sobre a conservação da biodiversidade, a utilização sustentável das suas componentes e a partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos.

Convenção sobre o Direito do Mar: tratado multilateral celebrado em 1982, sob a égide das Nações Unidas, que define os direitos e as responsabilidades das nações no que diz respeito à sua utilização dos mares e oceanos do mundo e que estabelece orientações sobre o ambiente e a gestão dos recursos naturais marinhos.

Convenções marinhas regionais (CMR): estruturas de cooperação destinadas a proteger o ambiente marinho em que participam os Estados-Membros e os países vizinhos que partilham águas marinhas. As quatro CMR europeias são a OSPAR (a Convenção para a Proteção do Meio Marinho no Atlântico Nordeste), a HELCOM (a Convenção para a Proteção do Meio Marinho na Zona do Mar Báltico), a Convenção de Barcelona (a Convenção sobre a Proteção do Meio Marinho e do Litoral do Mediterrâneo) e a Convenção de Bucareste (a Convenção para a Proteção do Mar Negro).

Esforço de pesca: medida da atividade de pesca que tem em conta a capacidade de um navio ou de uma frota e o número de dias de pesca.

Espécies pelágicas: vida marinha que passa a maior parte do seu tempo longe da costa e do fundo do mar.

FEAMP: instrumento de financiamento da UE para as políticas marítima e das pescas desde 2014.

Interreg: conjunto de programas financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional que apoia a cooperação transfronteiriça através do financiamento de projetos. Visa dar uma resposta conjunta a desafios comuns e encontrar soluções partilhadas em vários domínios, incluindo o ambiente.

LIFE: instrumento de financiamento da UE para o ambiente e a ação climática desde 1992.

Limites biológicos seguros: conjunto de parâmetros que, se forem respeitados na gestão de uma unidade populacional de peixes, asseguram uma baixa probabilidade de essa unidade populacional ser destruída, mas que são menos restritivos do que o RMS.

Organizações regionais de gestão das pescas (ORGP): organizações internacionais constituídas por países com interesses de pesca numa zona. Gerem espécies altamente migratórias (como a Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico) e as unidades populacionais de peixes por zona geográfica (como a NEAFC).

Peixes demersais: espécie ou grupo de peixes que vive a maior parte da sua vida no fundo do mar ou perto dele.

Regime de entrada/saída: quadro jurídico destinado a gerir a dimensão da frota de pesca da UE em conformidade com limites máximos específicos, nomeadamente assegurando que os Estados-Membros não possam adicionar novos navios sem ter em conta a capacidade retirada.

Regime de gestão do esforço de pesca: método de gestão das unidades populacionais de peixes, através da imposição de limites ao esforço de pesca.

Rendimento máximo sustentável (RMS): quantidade máxima de peixe que pode ser capturada continuamente nas condições existentes sem esgotar a unidade populacional.

Total admissível de capturas (TAC): volume máximo de uma unidade populacional de peixes que pode ser capturado anualmente no âmbito da política comum das pescas.

Unidade populacional biológica: grupo de indivíduos pertencentes a uma espécie dentro de uma determinada zona.

Zona económica exclusiva (ZEE): zona do mar, imediatamente fora das águas territoriais de um país costeiro, em que esse país tem determinados direitos e deveres ao abrigo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«AMBIENTE MARINHO: A PROTEÇÃO DA UE É VASTA, MAS SUPERFICIAL»

RESUMO

I. De facto, a pesca é geralmente identificada como um dos principais fatores de pressão sobre os mares da UE, juntamente com outros fatores, como os danos causados aos fundos marinhos (suscetíveis de aumentar com o crescimento de outras atividades marítimas que não a pesca), a poluição (oriunda de várias atividades, por enriquecimento em nutrientes e contaminantes, lixo marinho, incluindo plásticos e microplásticos, ruído submarino, etc.) e a propagação de espécies não indígenas. Esses outros fatores de pressão envolvem outros setores de atividades para além da pesca, como o transporte marítimo, a energia, o turismo, a agricultura e a indústria. Com o progresso tecnológico, surgem novas oportunidades para atividades marítimas existentes e novas, o que gera uma maior concorrência pelo espaço marítimo, que é também uma fonte de pressão considerável sobre o ambiente marinho.

Por último, as alterações climáticas têm um impacto negativo geral – através do aumento do nível do mar, da desoxigenação, da acidificação e do aquecimento dos oceanos – no oceano, na biodiversidade, nos ecossistemas costeiros e marinhos e nos serviços que prestam. Por esse motivo, a mudança passa exclusivamente por uma abordagem holística e integrada, que englobe todas as atividades e faça frente a todos os fatores de pressão, num contexto de cooperação e coordenação reforçadas e de governação melhorada, dentro e fora da UE. Todavia, importa referir-se que os mares são também uma importante fonte de alimentos saudáveis, vitais para as pessoas e para a economia.

III. A Comissão reconhece a importância do trabalho da Convenção sobre a Diversidade Biológica e sublinha a importância crucial do quadro mundial para a biodiversidade pós-2020 e a necessidade de metas ambiciosas e realistas, que impulsionem a ação, incluindo no que diz respeito à biodiversidade marinha e costeira.

IV. Ver a resposta da Comissão no ponto I.

V. A Comissão entende que a expressão «ações da UE» abrange as ações dos Estados-Membros e a respetiva responsabilidade na execução das disposições da legislação em matéria de ambiente e pesca.

Ver também as respostas da Comissão aos pontos IV e VI, alínea b).

Para além dos progressos significativos realizados no Atlântico nordeste, a Comissão sublinha os recentes esforços e realizações no Mediterrâneo.

Analogamente, os indicadores relativos à pesca sustentável assentes em modelos (Previsões de tendências de biomassa das unidades populacionais de peixe e Unidades populacionais de peixe avaliadas em relação às quais é excedida a mortalidade por pesca compatível com o rendimento máximo sustentável) apresentam uma imagem melhorada para o Atlântico nordeste, enquanto os dados relativos a outras águas da UE, como o Mediterrâneo ou o mar Negro, ainda não são suficientemente robustos para serem tidos em consideração para efeitos de acompanhamento.

Relativamente aos aspetos do FEAMP, a Comissão assinala que cabe aos Estados-Membros dirigir/utilizar os fundos da UE disponíveis.

VI. a) Conforme refletido no recente relatório de execução da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (COM(2020) 259) e no balanço de qualidade das Diretivas Aves e *Habitats* da UE, as principais

dificuldades para alcançar um bom estado de conservação/ambiental devem-se mais a lacunas de execução e à falta de ambição e de recursos, do que a problemas significativos no quadro político.

Ver as respostas da Comissão aos pontos 16 e 20 do relatório.

A Comissão está a dar início à avaliação e possível revisão da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha e examinará a existência de lacunas nas políticas.

A Comissão concorda que a eficácia das áreas marinhas protegidas e a coerência das respetivas redes necessitam de ser melhoradas e este é um dos principais objetivos da nova Estratégia de Biodiversidade.

b) A Comissão assinala que o Atlântico nordeste registou um progresso significativo e que o estado das unidades populacionais de peixe melhorou substancialmente. Enquanto em 2009 o número de TAC sustentáveis, fixados em consonância com o rendimento máximo sustentável (MSY), era de 5, em 2020 era de 62 TAC.

Apenas algumas unidades populacionais continuam a ser alvo de sobrepesca; em relação a este aspeto, a Comissão está a trabalhar em conjunto com o Conselho Internacional para o Estudo do Mar (CIEM), no sentido de obter uma imagem científica do estado das unidades populacionais mais completa, de modo a melhorar a sua gestão.

c) Embora o estado das unidades populacionais no Mediterrâneo seja afetado por taxas de pesca elevadas, o contexto geral tem de ser tido em consideração, especialmente face à nova iniciativa estratégica lançada com a Declaração MedFish4Ever de 2017 e ao elevado número de novas medidas de gestão adotadas a nível da bacia, através da Comissão Geral das Pescas do Mediterrâneo (CGPM). Todavia, tais medidas são recentes e é necessário mais tempo para que se traduzam num melhor estado das unidades populacionais.

O esforço de pesca é um dos instrumentos da gestão das pescas no Mediterrâneo, mas não o único. O Regulamento Mediterrâneo, em particular, estabelece regras únicas para a proteção dos *habitats* e das zonas costeiras. As medidas técnicas, estabelecidas no Regulamento Medidas Técnicas, são também um importante instrumento de gestão das pescas.

d) A Comissão assinala que o FEAMP é o instrumento utilizado para apoiar a política comum das pescas e concretizar todos os seus objetivos, ou seja, contribuir para a sustentabilidade económica, social e ambiental das pescas. Neste âmbito, apoia ativamente a biodiversidade e o ambiente marinho, bem como a mitigação dos danos causados pelo setor das pescas.

VII. A Comissão aceita a recomendação do TCE.

INTRODUÇÃO

01. A UE também promove a cooperação regional com vista à utilização sustentável do oceano no âmbito de estratégias para as bacias marítimas (a saber, a Estratégia Marítima para a Região Atlântica, a iniciativa WestMED e a Agenda Marítima Comum para o mar Negro) e estratégias macrorregionais.

05. Embora a UE possua competência exclusiva no atinente à conservação dos recursos biológicos marinhos, os poderes da Comissão encontram-se simultaneamente limitados, incluindo pelo sistema de recomendações comuns, que a Comissão pode aceitar ou recusar. A PCP tem, claramente, objetivos não só ambientais, como também socioeconómicos.

07. Ver a resposta da Comissão ao ponto I (resumo).

09. Ver a resposta da Comissão ao ponto 84.

10. A PCP é uma das políticas comuns da União. O seu objetivo é, de acordo com o artigo 39.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, alínea c), do TFUE, garantir que a pesca e a aquicultura são ambiental, económica e socialmente sustentáveis a longo prazo e que proporcionam uma fonte de alimentos saudáveis aos cidadãos da UE.

11. A Comissão gostaria de salientar o seguinte:

1) A fim de garantir que as decisões relativas à gestão das pescas se baseiam no melhor aconselhamento científico disponível, é necessária uma extensa recolha de dados. A este respeito, os Estados-Membros devem recolher dados através do Quadro para a Recolha de Dados. Os órgãos científicos consultivos utilizam esses dados para emitirem os pareceres científicos em que a Comissão baseia as suas propostas, incluindo para o estabelecimento das possibilidades de pesca anuais.

2) Os cientistas ainda não se encontram em posição de emitir pareceres sobre o MSY para todas as unidades populacionais. Para um número limitado de unidades populacionais, deve-se isto à falta de dados suficientes (nomeadamente no caso de espécies de profundidade ou no Mediterrâneo) e, em parte, a questões relativas à própria avaliação científica, frequentemente relacionadas com a limitação de recursos especializados. A situação melhorou significativamente nos últimos anos, mas são necessárias melhorias adicionais com o financiamento do FEAMP.

3) Só será possível realizar uma avaliação *ex post* da concretização do Fmsy de todas as unidades populacionais em 2020 com base nos dados finais de capturas de 2020.

4) Prevê-se que em 2020 mais de 99 % dos desembarques no Báltico, no mar do Norte e no Atlântico geridos exclusivamente pela UE provenham de atividades de pesca sustentáveis.

5) Para determinadas unidades populacionais, partilhadas com outros estados, não será possível alcançar o MSY em 2020. Quando as unidades populacionais são partilhadas com países terceiros, a concretização do MSY coloca desafios específicos, uma vez que exige que os países terceiros partilhem o objetivo e concordem com as modalidades para o concretizar.

13. À escala da UE, a gestão das pescas no Mediterrâneo depende frequentemente de regimes de esforço e não dos TAC, embora existam também regimes baseados em TAC para algumas pescas importantes (por exemplo, a pesca do atum). O Plano de Gestão Plurianual do Mediterrâneo Ocidental de 2019 para pescarias demersais, o primeiro plano plurianual da UE no Mediterrâneo, subscreve esta abordagem com base no esforço.

Também é importante reconhecer a especificidade da legislação das pescas da UE para o Mediterrâneo — o Regulamento Mediterrâneo — que prevê a proteção das zonas costeiras e de *habitats* sensíveis, ao contrário de outras bacias marítimas.

16. A avaliação «Balanço da Qualidade» das Diretivas Aves e *Habitats* concluiu que estas continuam a ser altamente pertinentes e que são adequadas à sua finalidade. Todavia, os respetivos objetivos só poderão ser plenamente concretizados se a sua aplicação melhorar substancialmente nos Estados-Membros e em cooperação com as partes interessadas. Com base nestas constatações, a Comissão implementou um «Plano de ação para a natureza, a população e a economia», que visava colmatar as insuficiências identificadas durante a avaliação e melhorar a coerência das diretivas com objetivos socioeconómicos mais amplos. Prevê-se que a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030, adotada em maio de 2020, confira um novo ímpeto à execução das Diretivas Aves e *Habitats*.

20. Com a Diretiva Quadro Estratégia Marinha (DQEM), a UE dispõe de uma política marinha holística e exaustiva, que põe em prática a abordagem ecossistémica na gestão das atividades humanas nos mares da Europa. A DQEM proporciona uma estrutura para estabelecer as estratégias marinhas necessárias à obtenção de um bom estado ambiental nas águas marinhas da UE, incluindo a manutenção da biodiversidade em todos os ecossistemas marinhos. Os Estados-Membros definem o nível de ambição e os meios para concretizar tal objetivo. As medidas implementadas, bem como o nível de ambição das estratégias dos Estados-Membros, poderiam ser aperfeiçoadas.

24. A Comissão assinala que o FEAMP é o instrumento utilizado para apoiar a PCP e a concretização de todos os seus objetivos, ou seja, contribuir para a sustentabilidade económica, social e ambiental da pesca. Neste âmbito, também apoia ativamente a biodiversidade e o ambiente marinho, bem como a mitigação dos danos causados pelo setor das pescas.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

25. Ver a resposta da Comissão ao ponto 84.

OBSERVAÇÕES

30. Relativamente ao título, a Comissão considera que a proteção do ambiente marinho beneficiaria da melhoria na «execução» das políticas da UE, tal como já foi refletido no relatório de execução da DQEM ou no «Balanço da Qualidade» das Diretivas Aves e *Habitats* da UE, entre outros. Efetivamente, a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030, recentemente adotada, solicita a plena execução das políticas ambiental e das pescas.

A Comissão toma nota destas observações, tendo em vista a próxima avaliação da DQEM.

31. A Comissão considera que o estabelecimento e a gestão eficaz das redes de áreas marinhas protegidas (AMP) ajudará a conservar uma biodiversidade marinha que é rica e frequentemente única. A Comissão está ciente de que, atualmente, a rede de AMP nas águas da UE não é ecologicamente representativa.

A gestão eficaz das AMP e a sua expansão, de modo a criar uma rede da UE verdadeiramente coerente, são metas fundamentais da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030.

32. A designação de AMP não tem de resultar na restrição completa das atividades humanas, mas antes no estabelecimento de medidas de gestão eficazes, consentâneas com os objetivos de conservação das áreas e baseadas no melhor aconselhamento científico disponível. Tal poderá resultar na restrição de atividades de pesca apenas quando necessário para cumprir os requisitos ecológicos dos elementos naturais que são objeto de proteção.

A Comissão salienta que as AMP poderão incluir muitas outras medidas de conservação que não estão associadas à pesca.

34. Ver a resposta da Comissão ao ponto 32.

36. Ver a resposta da Comissão ao ponto 32.

As AMP são também um dos instrumentos que aumentam a resiliência dos ecossistemas a fatores de pressão, incluindo as alterações climáticas. AMP bem identificadas e geridas e que funcionam bem podem proporcionar benefícios, graças ao aumento da biodiversidade e da biomassa do pescado.

Além disso, a sustentabilidade socioeconómica e o interesse público superior influenciam também a decisão sobre as atividades.

Caixa 3 – Áreas marinhas protegidas (AMP) e proteção contra a pesca

Ver as respostas da Comissão aos pontos 32 e 36.

39. As medidas de conservação nas AMP poderão impor restrições de pesca, se tal for necessário para alcançar os objetivos de conservação. Ver as respostas da Comissão aos pontos 32 e 36.

41. A PCP proporciona vários instrumentos para a tomada das medidas relacionadas com a pesca necessárias para cumprir as obrigações ambientais. Ao abrigo da PCP, também é possível, por exemplo, estabelecer zonas de recuperação de unidades populacionais de peixe.

42. A Comissão considera que a atual PCP proporciona os instrumentos necessários para que os Estados-Membros cumpram as respetivas obrigações por força da legislação ambiental.

Em primeiro lugar, a Comissão gostaria de recordar que, com base no artigo 20.º da PCP, os Estados-Membros podem adotar medidas de conservação aplicáveis aos seus navios e medidas de conservação suscetíveis de afetar navios de pesca de outros Estados-Membros na zona das 12 milhas.

Além disso, os Estados-Membros podem também procurar acordar na elaboração de uma recomendação comum regional. Reconhecemos que a adoção de tal recomendação poderá ser complexa, por falta de capacidade da parte dos Estados-Membros ou devido a dificuldades nas consultas entre administrações nacionais. Para facilitar este processo, a Comissão publicou um documento de orientação, realizou seminários e aumentou a sensibilização ao nível político.

A Comissão também realça que existem exemplos de aplicação bem-sucedida do artigo 11.º no mar do Norte e no Báltico.

Caixa 4 – Exemplo das dificuldades na aplicação do artigo 11.º da PCP

A Comissão reconhece que o processo para chegar a acordo sobre uma recomendação comum requer tempo. Todavia, a responsabilidade pela adoção de medidas de conservação e proteção não se limita aos Estados-Membros costeiros ou aos Estados-Membros em que se situam as AMP. Em todo o caso, mesmo na falta de um prazo, os outros Estados-Membros devem, em consonância com os princípios de cooperação leal, cooperar no cumprimento de tais deveres.

43. Ver a resposta da Comissão ao ponto 42.

46. A Comissão seguiu o procedimento contemplado pelo artigo 15.º da DQEM. Todavia, desde então, não foram apresentados mais pedidos nas instâncias necessárias (por exemplo, a Organização Regional de Gestão das Pescas ou medidas ao abrigo do artigo 11.º da PCP).

Importa referir que este é o único caso em que o artigo 15.º da DQEM foi invocado. Na revisão da DQEM prestar-se-á atenção às eventuais insuficiências deste processo em particular.

48. Mesmo quando uma espécie não está incluída nos anexos das diretivas, a rede Natura 2000, pelo seu «efeito guarda-chuva», abrange uma grande proporção de espécies com problemas de conservação, além das enumeradas nos anexos. Além disso, tais diretivas têm de ser lidas em articulação com a DQEM, cujas disposições permitem aos EM protegerem todas as espécies e *habitats* marinhos, sem necessidade de indicar cada espécie.

As Diretivas Aves e *Habitats* da UE foram sujeitas a uma rigorosa avaliação REFIT que, em 2016, concluiu que são adequadas à sua finalidade, mas que a sua aplicação deve ser melhorada, nomeadamente no que diz respeito à adoção de planos de gestão e objetivos de conservação específicos dos sítios.

É por este motivo que a nova Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 tem como objetivo, nomeadamente, impulsionar a execução das diretivas e expandir a rede de AMP.

49. Todavia, a proteção de ecossistemas marinhos pelas Diretivas Aves e *Habitats* deve ser entendida em articulação com a DQEM.

51. A Comissão entende que qualquer comparação entre diferentes bacias marítimas deve ser efetuada com prudência, devido às diferentes situações geográficas, bem como às diferentes atividades de pesca que nelas ocorrem. Encerrar uma vasta área de oceano sem atividade económica comporta menos implicações socioeconómicas. Cabe aos Estados-Membros designar e gerir as AMP e estas não são o único instrumento de proteção das espécies ou dos *habitats*. Por vezes, as medidas horizontais são mais eficazes, especialmente no caso de espécies altamente migratórias, como os tubarões. A PCP proporciona vários instrumentos para a conservação e gestão de espécies marinhas, incluindo os tubarões.

52. Relativamente ao título da secção, a Comissão considera que se verificou um progresso significativo no Atlântico e que estão em curso esforços consideráveis no Mediterrâneo.

A Comissão partilha a opinião do TCE de que a existência de um sistema eficaz de controlo das pescas é essencial para garantir uma pesca sustentável. Para o efeito, a Comissão elaborou uma proposta (COM(2018) 368), atualmente em discussão pelos legisladores, para reforçar o controlo e a execução no setor das pescas.

54. A Comissão recorda que se verificou um progresso significativo no Atlântico nordeste e que as unidades populacionais melhoraram bastante. Prevê-se que em 2020 mais de 99 % dos desembarques no Báltico, no mar do Norte e no Atlântico geridos exclusivamente pela UE provenham de atividades de pesca sustentáveis.

No que diz respeito a sinais de progresso no Mediterrâneo, a Comissão recorda a ambiciosa estratégia adotada em 2017, iniciada com a Declaração MedFish4Ever e que resultou na adoção de numerosas medidas a nível da CGPM e do plano plurianual para o Mediterrâneo Ocidental. Tais medidas ainda não produziram resultados quantificados em termos de melhoria do estado das unidades populacionais, dado terem sido adotadas recentemente.

55. A Comissão observa que o número de TAC fixados em consonância com os pareceres MSY aumentou ao longo da última década, de 5 TAC em 2009, para 62 TAC em 2020.

58. A observação neste ponto refere-se às unidades populacionais que são capturas acessórias noutras pescarias, realizadas a um nível saudável. O regulamento de base da PCP e os planos plurianuais para as águas ocidentais e para o mar do Norte estabelecem que devem ser evitadas as chamadas situações de bloqueio, em que pescarias saudáveis seriam encerradas por implicarem capturas acessórias de peixes para os quais o CIEM preconiza capturas reduzidas ou nulas. Portanto, foi neste contexto muito específico que a Comissão propôs TAC superiores aos preconizados nos pareceres científicos.

Caixa 9 – Alguns estudos foram críticos em relação aos limites de captura de pesca estabelecidos para o Atlântico

Ver a resposta da Comissão ao ponto 58.

59. Relativamente ao título desta secção, a Comissão considera que é preciso tempo para que muitas das iniciativas tomadas nos últimos anos no Mediterrâneo se traduzam numa melhoria dos valores relativos ao estado biológico das unidades populacionais.

O plano plurianual para o Mediterrâneo ocidental ilustra esta situação, já que 2020 foi apenas o primeiro ano de execução plena. Serão ainda necessários alguns anos para que as medidas que põe em prática permitam melhorar os valores relativos ao estado das unidades populacionais.

A experiência no que se refere ao atum-rabilho do Mediterrâneo demonstra que a recuperação requer tempo: em 2006, a CICTA adotou um plano de recuperação que resultou na recuperação total das unidades populacionais em 2017.

60. Resposta comum aos pontos 60 e 61.

Ver a resposta da Comissão ao ponto 13.

Além disso, o CCTEP (PLEN-17-02) referiu que a aplicação dos TAC no Mediterrâneo continua a ser um desafio, pois os dados disponíveis não são suficientemente fiáveis, dado que as informações sobre a pesca são frequentemente parciais e imprecisas e as séries cronológicas relativamente curtas. A aplicação de um regime de gestão baseado em controlos dos *outputs* (saídas) (TAC) no Mediterrâneo coloca outros problemas. O principal é a dificuldade de proceder ao acompanhamento e controlo das capturas das inúmeras frotas. As pescarias demersais têm por alvo uma mistura de espécies, frequentemente sem uma espécie dominante evidente. Os desembarques ocorrem num número extremamente elevado de portos e de locais de desembarque e predomina a pequena pesca, cujas capturas são difíceis de quantificar.

62. No que se refere à disponibilidade de dados, a Comissão esforçou-se mais por colaborar com os utilizadores finais pertinentes, incluindo as ORGP da região, para garantir uma coordenação científica adequada e melhorar o aconselhamento científico.

A Comissão está a trabalhar com os Estados-Membros no mar Mediterrâneo para melhorar a recolha e a qualidade dos dados, a avaliação das unidades populacionais e o aconselhamento científico.

A Comissão realizou recentemente uma série de auditorias no Mediterrâneo para avaliar os sistemas de declaração de capturas dos Estados-Membros. No seguimento destas auditorias, a Comissão e os Estados-Membros em causa estabeleceram planos de ação para reforçar os sistemas de declaração de capturas e, conseqüentemente, melhorar a fiabilidade dos dados. A Comissão acompanha regularmente a execução dos planos de ação. Está prevista para 2021 uma auditoria dos sistemas de gestão do esforço de pesca dos Estados-Membros no Mediterrâneo.

Relativamente ao parecer do CCTEP de 2017 sobre a disponibilidade e a qualidade dos dados, importa referir que tal análise se baseou em conjuntos de dados de 2016. Desde então, foram acumulados mais 3 anos de dados, tornando assim a série cronológica mais longa (2017-2019), e o aconselhamento melhorou constantemente [também de acordo com o relatório anual da CGPM (SoMFi)], embora persistam alguns desafios.

63. O CCTEP concluiu que muitos planos de gestão nacionais não estavam alinhados pelo objetivo do MSY da PCP e que era improvável que criassem condições para o alcançar em 2020. A Comissão está ciente de que alguns destes planos de gestão nacionais carecem de ambição e devem estar em consonância com os objetivos da PCP. A Comissão, inspirada pela Declaração MedFish4Ever, está a trabalhar com os Estados-Membros no sentido de alcançar essas melhorias, com alguns sucessos

consideráveis (por exemplo, o plano de Itália para as pescarias demersais foi revisto em 2019 mediante pedido da Comissão e prevê limitações substanciais do esforço).

Relativamente à observação de que alguns planos de gestão nacionais estão associados a pedidos de derrogação, importa referir que se trata de um requisito do Regulamento Mediterrâneo. Sem um plano de gestão, não pode ser concedida qualquer derrogação para, por exemplo, a proibição da pesca em áreas costeiras.

64. O Regulamento Mediterrâneo não é a única base jurídica que permite estabelecer zonas protegidas como elementos relevantes no quadro do novo plano plurianual para o Mediterrâneo ocidental (em termos de encerramentos espaciotemporais) e também devem ser tidas em consideração as disposições associadas às zonas de restrição de pesca ou às restrições espaciotemporais adotadas no âmbito da CGPM (por exemplo, a zona de restrição de pesca do golfo do Leão).

É igualmente importante referir que, de acordo com o Regulamento Mediterrâneo, cabe ao Conselho adotar zonas de restrição de pesca, com base nas informações apresentadas pelos Estados-Membros. Nessa base, os Estados-Membros poderão, evidentemente, estabelecer zonas de restrição de pesca adicionais.

65. Um dos objetivos do plano plurianual para o Mediterrâneo ocidental é melhorar a recolha de dados e o aconselhamento científico na zona. Esta base científica melhorada apoiará a avaliação do plano prevista para 2024.

67. Tal relatório trienal avaliará até que ponto as medidas técnicas, tanto a nível regional como a nível da União, contribuíram para a concretização dos objetivos (artigo 3.º) e das metas (artigo 4.º) do regulamento em questão. Dado que a filosofia global deste regulamento é permitir uma abordagem da base para o topo no que se refere às especificidades técnicas a nível regional, garantindo simultaneamente a concretização dos objetivos e metas comuns, esta disposição de comunicação de informações é essencial para a execução do regulamento. Por conseguinte, é necessário dispor de um sistema que acompanhe o progresso e promova medidas corretivas, caso o progresso seja insuficiente para o cumprimento das metas e dos objetivos estabelecidos no regulamento.

De acordo com o artigo 31.º, n.º 3, se o relatório acima mencionado revelar que os objetivos e as metas do regulamento não foram atingidos a nível regional, os Estados-Membros dessa região devem apresentar, no prazo de 12 meses após a apresentação do relatório, um plano que estabeleça as ações a tomar para contribuir para a consecução desses objetivos e metas.

69. De facto, é fundamental dispor de um regime eficaz de controlo para garantir que as pescas da UE são geridas de forma sustentável. A proposta da Comissão para a revisão do regime de controlo das pescas contém, entre outras, medidas para reforçar os sistemas de dados das pescas, incluindo declarações de capturas totalmente digitais, aplicáveis a todos os navios de pesca da UE (incluindo os navios de comprimento inferior a 12 metros), um sistema eletrónico de localização para todos os navios, novos procedimentos de pesagem para produtos da pesca e disposições reforçadas em matéria de rastreabilidade.

71. É fundamental reconhecer a importância da gestão das pescas no Mediterrâneo com parceiros não UE, essencialmente devido à natureza partilhada da maioria das unidades populacionais, que requer uma resposta acordada por todos os países do Mediterrâneo. Foi neste espírito que a UE intensificou as suas atividades a nível da CGPM desde a assinatura da Declaração MedFish4Ever em 2017.

72. A capacidade de pesca excessiva no Mediterrâneo é um dos muitos fatores que contribuem para o elevado nível de pesca.

Quando está implementado um regime de gestão do esforço de pesca, é essencialmente o fraco cumprimento por parte dos pescadores que faz da sobrecapacidade um fator de sobrepesca. Os mecanismos de gestão do esforço, como o estabelecido pelo plano plurianual para o Mediterrâneo ocidental, permitem um número máximo de dias de pesca por ano, por país e por categorias de navios (em termos de tamanho). O número total de dias num regime de gestão do esforço é independente do número de navios que o partilha.

A Comissão presta particular atenção à execução do plano plurianual para garantir o cumprimento adequado. Também acompanha a redução da capacidade de pesca.

74. De acordo com o ficheiro da frota da UE, em julho de 2020, por exemplo, a Itália encontrava-se a 95 % do seu limite máximo, tanto em termos de kW como de GT. Por conseguinte, a perspetiva da Comissão, neste caso o limite máximo constitui um incentivo para gerir a capacidade e para a manter abaixo do limite máximo.

75. Os serviços da Comissão concluíram recentemente uma avaliação do regime de entrada/saída (SWD(2019) 311). De acordo com a avaliação, o regime, no seu estado atual, é adequado à sua finalidade, existindo no entanto algumas insuficiências na execução por parte dos Estados-Membros. O regime de entrada/saída e os limites máximos de capacidade estabelecidos no Regulamento PCP prendem-se com a capacidade em cada Estado-Membro, e não a nível da bacia marítima. Além disso, a capacidade de pesca é medida em termos da arqueação bruta e da potência do motor de um navio e não inclui nenhuma referência a diferentes tipos de técnicas de pesca, que são regulamentadas por outros atos jurídicos, incluindo o Regulamento do Conselho sobre as possibilidades de pesca, as Recomendações da CGPM ou o Regulamento Medidas Técnicas de 2019.

Abordar a questão da capacidade de pesca, através da adoção de um plano nessa matéria, é um dos objetivos assumidos pelos países do Mediterrâneo na Declaração MedFish4Ever. A Comissão está atualmente a estudar a melhor forma de pôr em prática este compromisso assumido pela CGPM.

77. As condicionalidades do FEAMP têm um papel importante para que o fundo atue como um instrumento de ação.

Durante a execução, o FEAMP impõe condições a cumprir pelos beneficiários elegíveis antes e após a candidatura e a conclusão do projeto, no respeitante às medidas que poderão ser executadas, à autoridade de gestão e ao sistema de controlo e gestão dos EM e, mais importante ainda, condições relativas à política de pescas dos EM e à forma como é aplicada. Com estas condições, o FEAMP garante não apenas que o seu financiamento não resulta em aumentos estruturais da capacidade, mas que são aplicados às frotas desequilibradas planos de ajustamento da capacidade da frota (por exemplo, WestMAP).

Não são elegíveis para financiamento, ao abrigo do FEAMP, operações que aumentem a capacidade de pesca de um navio.

78. A Comissão assinala que, do financiamento total do FEAMP para o período 2014-2020, 5,75 mil milhões de euros foram atribuídos aos Estados-Membros em regime de gestão partilhada.

79. O FEAMP não se limita a um financiamento destinado ao ambiente marinho. Apoia a PCP e a concretização de todos os seus objetivos, ou seja, contribuir para a sustentabilidade económica, social e ambiental das pescas e da aquicultura, bem como para o desenvolvimento costeiro. Neste âmbito, apoia ativamente a biodiversidade e o ambiente marinho, bem como a mitigação dos danos causados pelo setor das pescas. O conteúdo dos programas operacionais é definido em parceria com os Estados-Membros, no contexto da gestão partilhada.

81. A Comissão assinala que os legisladores apresentaram várias alterações que conduziram a um financiamento do FEAMP para aumentar a capacidade de pesca. A Comissão opõe-se firmemente a tais alterações.

Caixa 10 - O financiamento da UE pode fazer a diferença

A Comissão gostaria de salientar que existem vários projetos ao abrigo do FEAMP que apoiam a gestão de zonas Natura 2000. Um exemplo é o projeto INTERMARES em Espanha, no qual o FEAMP contribuiu com 11 milhões de euros para um projeto integrado LIFE, para apoiar a execução do Quadro de Ação Prioritária na rede marinha Natura 2000 espanhola e para garantir que, após a conclusão, a Espanha possui uma rede consolidada de zonas marinhas Natura 2000 gerida de forma eficaz, com a participação ativa das partes interessadas.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ver as respostas da Comissão nos pontos IV, V e VI.

A Comissão sublinha que a proteção do ambiente marinho exige uma abordagem abrangente, de modo a combater todos os fatores de pressão ao nível europeu e não só. Neste contexto, a pesca é um dos principais fatores de pressão sobre o ambiente marinho a ter em consideração. Ver o ponto 36.

A Comissão entende que a expressão «ações da UE» abrange as ações dos Estados-Membros e a respetiva responsabilidade na execução das disposições da legislação em matéria de ambiente e pesca.

84. Para além dos progressos significativos realizados no Atlântico nordeste, também é importante reconhecer os recentes esforços e realizações no Mediterrâneo.

Relativamente aos aspetos do FEAMP, é importante assinalar que cabe aos Estados-Membros dirigir/utilizar os fundos da UE disponíveis.

No que diz respeito a sinais de progresso no Mediterrâneo, a Comissão recorda a ambiciosa estratégia adotada em 2017, iniciada com a Declaração MedFish4Ever e que resultou na adoção de um elevado número de medidas a nível da CGPM, bem como na adoção do plano plurianual para o Mediterrâneo ocidental. Tal estratégia ainda não produziu resultados quantificados em termos de melhoria do estado das unidades populacionais, o que é inevitável, tendo em consideração que estas alterações só foram adotadas recentemente.

85. Ver as respostas da Comissão ao ponto VI.

A Comissão concorda que é necessário aumentar a eficácia das áreas marinhas protegidas e a coerência das respetivas redes e este é um dos principais objetivos da nova Estratégia de Biodiversidade.

87. A Comissão reconhece que os progressos no âmbito do artigo 11.º da PCP foram mais lentos do que o desejado. Todavia, é importante referir que a PCP reformada possui uma dimensão ambiental muito mais forte e que, pela primeira vez, proporcionou um instrumento (artigo 11.º) que permite aos Estados-Membros proporem medidas de gestão das pescas em zonas Natura 2000, de modo a cumprirem as respetivas obrigações ao abrigo das Diretivas Aves e *Habitats*. Os legisladores optaram pela regionalização, que permite uma abordagem mais regional, de modo a atender às especificidades regionais. A falta de progresso também se deve, muito frequentemente, a elementos fora do âmbito da PCP, como a falta de capacidade nas administrações dos Estados-Membros e as dificuldades para realizar consultas entre administrações nacionais. Mesmo que os Estados-Membros

aleguem que a aplicação do artigo 11.º é complicada, têm a obrigação legal e os instrumentos necessários para o fazer. O artigo 11.º deve permitir que tomem as medidas necessárias no quadro da PCP para cumprirem as obrigações ambientais, como é possível observar pelos exemplos de sucesso da utilização do artigo 11.º no mar Báltico e no mar do Norte. A Comissão publicou as orientações pertinentes para ajudar os Estados-Membros a estabelecerem as medidas necessárias na Natura 2000 e para efeitos da DQEM. Embora tendo em mente o direito de iniciativa da Comissão, quando confrontada com um caso no âmbito do artigo 15.º da DQEM, a Comissão esforçar-se-á por apoiar os Estados-Membros na concretização dos objetivos desta diretiva-quadro, nos limites do direito da UE.

88. Ver as respostas da Comissão aos pontos 48 e 49.

Recomendação 1 – Identificar as alterações regulamentares e administrativas necessárias para proteger espécies e *habitats* sensíveis

A Comissão aceita esta recomendação.

Primeiro travessão – A Comissão está a iniciar a avaliação da DQEM e, em 2022, apresentará um relatório sobre o funcionamento da PCP. A Comissão também publicará um plano de ação relativo à conservação dos recursos haliêuticos e à proteção dos ecossistemas marinhos, na sequência da Estratégia de Biodiversidade. Neste contexto, a Comissão terá esta recomendação em consideração.

Os Estados-Membros desempenham um papel importante na melhoria da aplicação da legislação da UE, incluindo o artigo 11.º da PCP e o artigo 15.º da DQEM. A Comissão gostaria de referir que a melhoria da aplicação e do cumprimento poderá ser mais importante do que as alterações legislativas.

Segundo travessão – A Comissão gostaria de recordar que todos os *habitats* e espécies marinhas estão protegidos pela Diretiva-Quadro Estratégia Marinha e que cabe aos Estados-Membros executarem no terreno as medidas de conservação adequadas para garantir o bom estado ambiental.

A Comissão defende ativamente que os Estados-Membros utilizem mais a abordagem de regionalização, de modo a chegarem a acordo sobre mais recomendações comuns sobre medidas de conservação.

89. A Comissão considera que se verificou um progresso significativo no Atlântico nordeste e que as unidades populacionais melhoraram significativamente.

A Comissão entende que a observação incluída neste ponto do relatório se refere às unidades populacionais que são capturas acessórias noutras pescarias praticadas de forma saudável. O Regulamento PCP e os planos plurianuais para as águas ocidentais e para o mar do Norte estabelecem que devem ser evitadas as chamadas situações de bloqueio, em que pescarias saudáveis seriam encerradas por implicarem capturas acessórias de peixes para os quais o CIEM preconiza capturas reduzidas ou nulas. Foi pois neste contexto que a Comissão propôs TAC superiores aos preconizados nos pareceres científicos.

Para determinadas unidades populacionais, partilhadas com outros estados, não será possível alcançar o MSY em 2020. Quando as unidades populacionais são partilhadas com países terceiros, a concretização do MSY coloca desafios específicos, uma vez que exige que os países terceiros partilhem o objetivo e concordem com as modalidades para o concretizar.

90. A Comissão considera que se verificaram, recentemente, bastantes progressos nesta bacia marítima (por exemplo, o plano plurianual para o Mediterrâneo ocidental e várias medidas adotadas na CGPM).

Ver a resposta da Comissão ao ponto 84.

91. A Comissão observa que é da responsabilidade de cada um dos Estados-Membros estabelecer as áreas marinhas protegidas sob a sua jurisdição ou soberania, bem como as medidas de conservação necessárias. O Regulamento Mediterrâneo coloca o ónus do estabelecimento de zonas de pesca protegidas essencialmente sobre os Estados-Membros. Estes estabeleceram as referidas «zonas protegidas» através do direito nacional. O Regulamento Mediterrâneo é único, no sentido em que é o único instrumento da PCP que estabelece restrições de pesca em zonas costeiras (proibição de arrasto a 3 milhas náuticas da costa/isóbatas de 50 m) e acima de determinados *habitats* (por exemplo, campos de *Posidonia*).

Embora a proposta da Comissão para o plano plurianual para o Mediterrâneo ocidental (COM(2018) 115) fosse totalmente conforme com o objetivo do MSY para 2020, deve sublinhar-se que o adiamento do objetivo do MSY para 1 de janeiro de 2025 foi uma decisão dos legisladores da UE (Parlamento Europeu e Conselho).

94. Como referido na resposta da Comissão no ponto 75, é preciso recordar que os serviços da Comissão concluíram recentemente uma avaliação do regime de entrada/saída (SWD(2019) 311). A avaliação concluiu que o regime, no seu estado atual, é adequado à sua finalidade, existindo no entanto algumas insuficiências na execução por parte dos Estados-Membros. O regime de entrada/saída e os limites máximos de capacidade estabelecidos no Regulamento PCP referem-se à capacidade em cada Estado-Membro, e não a nível da bacia marítima. Além disso, a capacidade de pesca é medida em termos da arqueação bruta e da potência do motor de um navio e não inclui nenhuma referência a diferentes tipos de técnicas de pesca, que são regulamentadas através de outros atos jurídicos, incluindo o Regulamento do Conselho sobre as possibilidades de pesca, as Recomendações da CGPM ou o Regulamento Medidas Técnicas de 2019.

Recomendação 2 – Melhorar as medidas de proteção no Mediterrâneo

Primeiro travessão – A Comissão aceita esta recomendação. O quadro regulamentar existente proporciona os instrumentos necessários, tanto a nível da UE (Regulamento Mediterrâneo e plano plurianual para o Mediterrâneo ocidental) como a nível internacional (Comissão Geral das Pescas do Mediterrâneo – CGPM). Estabelecer zonas de restrição de pesca em águas da UE é fundamentalmente uma competência nacional.

A Comissão e os Estados-Membros estão a estudar possibilidades para apresentar novas zonas de restrição de pesca para adoção pela CGPM. Estão também a explorar formas de simplificar as modalidades de gestão das zonas de restrição de pesca na bacia do Mediterrâneo.

Segundo travessão – A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão acompanha de muito perto a execução do plano plurianual, especialmente de uma perspetiva científica, e não hesitará em propor medidas corretivas, conformes com o aconselhamento científico e com as disposições desse plano e da PCP, incluindo através da comunicação relativa às possibilidades de pesca.

Recomendação 3 – Aumentar o potencial de financiamento da UE

A Comissão aceita esta recomendação.

É importante referir que, dentro dos limites definidos no Regulamento FEAMP, cabe aos Estados-Membros decidirem como utilizar os fundos disponíveis de acordo com as respetivas dotações nacionais.

No contexto do exercício de programação para o FEAMP 2021-2027, a Comissão incentivará, todavia, os Estados-Membros a aumentarem a respetiva despesa no quadro do FEAMP em medidas que protejam o ambiente marinho. O FEAMP continuará a apoiar a concretização dos objetivos da PCP, a proteção e restauração da biodiversidade marinha e costeira e dos ecossistemas, que são desafios fundamentais para obter mares e oceanos saudáveis. Apoiará igualmente as ações para obter ou manter um bom estado ambiental no ambiente marinho, em conformidade com a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, com vista à aplicação das medidas de proteção espacial estabelecidas nos termos da referida diretiva, à gestão, à restauração e ao acompanhamento de zonas Natura 2000 e à proteção das espécies ao abrigo das Diretivas *Habitats* e *Aves*.

Todavia, é demasiado cedo para determinar em que medida o FEAMP contribuirá para a proteção do ambiente marinho, dado que os Estados-Membros apresentarão os respetivos futuros programas em 2021, 2022 e, possivelmente (embora seja improvável), em 2023.

Por último, é importante não esquecer que o FEAMP não financia exclusivamente o ambiente marinho.

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Samo Jereb. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE João Figueiredo, com a colaboração de Colm Friel, responsável principal; Michela Lanzutti e Antonella Stasia, auditoras. Michael Pyper prestou assistência linguística. Marika Meisenzahl prestou assistência gráfica.



João Figueiredo



Colm Friel



Antonella Stasia



Michael Pyper



Marika Meisenzahl

Cronologia

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	5.6.2019
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	15.7.2020
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	28.10.2020
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	17.11.2020

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2020.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Internet institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-5480-9	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/65854	QJ-AB-20-024-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5454-0	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/65131	QJ-AB-20-024-PT-Q

A perda de biodiversidade marinha e de habitats é um desafio permanente para os mares da Europa. No presente relatório, o Tribunal examina de que modo os principais programas de despesas e políticas da UE dão resposta a este desafio em determinadas partes do Atlântico e do Mediterrâneo.

Embora esteja em vigor um quadro para proteger o ambiente marinho, as ações da UE não recuperaram o bom estado ambiental dos mares nem os níveis sustentáveis da pesca em todos os mares. As regras de proteção da UE não conduziram à recuperação dos ecossistemas e habitats significativos; as áreas marinhas protegidas proporcionaram uma proteção limitada; as disposições de coordenação da política das pescas com a política da proteção marinha são pouco utilizadas na prática; e só uma parte relativamente pequena dos fundos disponíveis é utilizada para as medidas de conservação.

Embora se tenham verificado melhorias mensuráveis nas unidades populacionais de peixes no Atlântico, o mesmo não acontece no Mediterrâneo.

O Tribunal formula recomendações à Comissão no sentido de resolver estas questões, em conjunto com os Estados-Membros.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors