

Bruselas, 16.11.2012
SWD(2012) 370 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Plan de acción para reducir las capturas accidentales de aves marinas en los artes de
pesca**

{COM(2012) 665 final}
{SWD(2012) 369 final}

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El CIEM estima que debe achacarse a la flota pesquera de la UE la muerte de, como mínimo, unas 200 000 aves marinas al año, tanto en aguas de la UE como en aguas situadas fuera de la UE¹, si bien destaca asimismo la escasez de datos precisos sobre los niveles de capturas accidentales. Esa escasez supone una dificultad a la hora de evaluar los efectos de la pesca en las aves marinas y refleja la falta de supervisión y notificación sistemáticas de las capturas accidentales. Con todo, el dictamen del CIEM y los resultados de un estudio efectuado por la empresa MRAG² para elaborar esta evaluación de impacto, indican que la mortalidad de aves marinas causada por las capturas accesorias es notable en una serie de pesquerías de la UE y exteriores para cierto número de especies, algunas de las cuales están amenazadas o en peligro. Más concretamente:

- Se tiene conocimiento de que al menos 60 de las 346 especies de aves marinas quedan atrapadas accidentalmente en los artes de pesca en aguas de la UE y exteriores. De ellas, al menos 49 (25 en aguas de la UE y 24 en aguas situadas fuera de la UE) presentan problemas de conservación, bien globalmente, bien en lo tocante a algunas poblaciones locales.
- Son 6 las especies capturadas accidentalmente en las pesquerías situadas en aguas de la UE y 22 las especies capturadas en aguas situadas fuera de la UE que presentan problemas graves de conservación y figuran en las listas de la UICN de especies vulnerables o amenazadas.

Los problemas y las causas subyacentes de las capturas accesorias de aves marinas son los siguientes:

- La interacción frecuente entre pesca y aves marinas es inevitable y da lugar a capturas accesorias porque las aves marinas dependen cada vez más de su asociación con la pesca para sobrevivir y reproducirse óptimamente. Por otra parte, el palangre³ y las redes fijas⁴, artes a los que cabe atribuir una elevada proporción de capturas accesorias de aves marinas, son los métodos más eficaces para capturar ciertas especies de peces de alto valor comercial y, por tanto, se emplean de forma generalizada.
- Las medidas de ordenación vigentes en el marco de la normativa pesquera (PPC) y medioambiental (Directivas de Aves y Hábitats y Directiva Marco sobre la Estrategia Marina) de la UE e incluidas en convenios y acuerdos internacionales han resultado en su mayoría ineficaces por cuanto se hallan dispersas en distintos reglamentos y acuerdos y carecen de coherencia.

¹ Dictamen del CIEM: Libro 1, 1.5.1.3, *Interactions between fisheries and seabirds in EU waters*, 2008.

² MRAG: *Contribution to the preparation of a Plan of Action for Seabirds*, 2011. http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/index_en.htm

³ «Palangre»: aparejo de fondo o de deriva formado por un cordel con ramales y anzuelos cebados en el extremo de cada uno de éstos.

⁴ «Redes fijas»: redes con las que la operación de captura no requiere un movimiento activo de las redes. Consisten en una o más redes separadas, armadas con relingas superiores, inferiores y de costado, y pueden ir provistas de dispositivos de fondeo, de flotación y de balizaje.

- La falta de premura en la UE o los foros internacionales en abordar las capturas accesorias de aves marinas, la aplicación incoherente de medidas y la falta de incentivos para que los pescadores cumplan las medidas establecidas o adopten sus propias medidas con carácter voluntario.
- La falta de conocimientos sobre la envergadura del problema de las capturas accesorias de aves marinas y de datos sobre las poblaciones, debido al carácter esporádico de las actividades de supervisión y a la inexistencia de una obligación formal de vigilar las capturas accesorias de aves marinas en aguas de la UE. En las aguas exteriores, las actividades de supervisión son poco coherentes en la mayoría de las pesquerías, ya que son principalmente de carácter voluntario, y no obligatorio.
- Se han elaborado medidas paliativas para la pesca con palangre, pero, dada la falta de reglamentación, se aplican poco en aguas de la UE y de forma muy esporádica en las pesquerías exteriores. Se ha hecho menos hincapié en las capturas accesorias de aves marinas con otros artes de pesca (principalmente las redes fijas), por lo que siguen siendo limitadas las medidas paliativas aceptables para estos artes.
- Los pescadores no acaban de entender ni admitir que las capturas accesorias de aves marinas constituyan un problema, ni conocen los beneficios que reportaría adoptar medidas paliativas para reducirlas. Los buques consideran que las medidas recomendadas para paliar el problema de las capturas accesorias son desproporcionadas en relación con el impacto sobre las poblaciones de aves marinas.
- Las actividades de investigación se han centrado en las pesquerías con palangre al haberse determinado que constituyen la mayor fuente de capturas accesorias. Poco se ha hecho para desarrollar medidas destinadas a los demás artes de pesca (por ejemplo, redes fijas, de arrastre y de cerco) y parece resultar más difícil desde el punto de vista técnico encontrar soluciones para ellos.

Los sectores interesados son el sector extractivo, las industrias auxiliares, las administraciones nacionales y de la UE, las OROP (en aguas exteriores), el sector de la investigación, las ONG y los ciudadanos en general. El sector extractivo, con cerca de 54 000 buques que pescan con palangre y redes fijas en la UE, será el más afectado por la aplicación de medidas en este ámbito.

2. NECESIDAD Y SUBSIDIARIEDAD

La presente propuesta se realiza en un ámbito de competencia exclusiva de la Unión y, por tanto, la subsidiariedad no es aplicable. El Tratado confiere a la UE competencia exclusiva para proceder a la ordenación de las actividades pesqueras a efectos de conservación, lo cual engloba la reducción de las capturas accesorias de especies vulnerables desde el punto de vista biológico, tales como las aves marinas y los cetáceos.

3. OBJETIVOS

El objetivo de la presente iniciativa es *reducir al mínimo y, cuando sea posible, eliminar las capturas accidentales de al menos 49 poblaciones de aves marinas amenazadas por los buques de la UE que faenan en aguas de la UE o en aguas exteriores, así como reducir las*

capturas accesorias de otras especies de aves marinas cuyas poblaciones se mantienen estables, pero están sometidas a niveles de capturas accesorias preocupantes.

Los objetivos prácticos específicos que respaldan ese objetivo general son los siguientes:

- (1) Detectar y corregir las deficiencias y la falta de coherencia que puedan presentar las actuales medidas de ordenación tanto en aguas de la UE como en aguas exteriores.
- (2) Consolidar y recoger datos críticos para determinar la extensión de las capturas accesorias de aves marinas y la amenaza que plantean, especialmente para las poblaciones de las especies cuyo estado de conservación se considera preocupante.
- (3) Reducir al mínimo las capturas accesorias de especies de aves marinas cuyo estado de conservación se considera preocupante hasta llegar a unos niveles que eliminen la amenaza que pesa sobre las poblaciones de esas especies mediante la aplicación de las medidas paliativas oportunas.

Se han establecido dos objetivos de apoyo que resultan esenciales para entender mejor el problema y elaborar soluciones prácticas:

- (4) Convencer a los pescadores de que las capturas accesorias de aves marinas constituyen realmente un problema y ofrecerles incentivos, actualmente inexistentes, para que adopten medidas paliativas.
- (5) Resolver las dificultades que aún plantean las medidas paliativas aplicadas en la pesca con palangre y colmar la ausencia de medidas paliativas eficaces para otros artes de pesca, especialmente las redes fijas.

La reforma de la PPC, que actualmente se está negociando, es fundamental para alcanzar los objetivos de la presente iniciativa de acuerdo con un planteamiento ecosistémico de la ordenación pesquera. Independientemente de las medidas adoptadas, para lograr esos objetivos es preciso aumentar la coherencia entre los instrumentos reglamentarios y adoptar un enfoque más integral de la ordenación pesquera que tome en consideración las peculiaridades regionales de esta actividad. En lo que respecta al problema que plantean las capturas accesorias, entre ellas las de aves marinas, ese enfoque comportará varios componentes importantes:

- Un nuevo planteamiento regionalizado en materia de medidas técnicas para que las medidas paliativas puedan adaptarse a pesquerías específicas de aquí a 2016.
- Un nuevo programa plurianual de recopilación de datos de la UE (DCMAP), previsto para 2014, en el que puede incluirse la supervisión de las capturas accesorias de aves marinas.
- Ayuda financiera para las nuevas medidas establecida en el Fondo Europeo de Pesca (FEP) vigente y en el nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), cuya creación está prevista para 2014.
- La Comisión debe participar de forma más activa en las OROP para poner remedio al escaso cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación de las OROP que cabe lamentar hoy en día.

4. OPCIONES CONTEMPLADAS

Para cumplir estos objetivos se han examinado tres opciones principales:

1ª opción: Statu quo: Se mantiene el actual *statu quo* y no se adoptan nuevas medidas aparte de las ya incluidas en las políticas pesquera y medioambiental de la UE.

2ª opción: Desarrollo de un PA-UE: Medidas voluntarias respaldadas por instrumentos reglamentarios en el marco de la PPC reformada, la normativa medioambiental (Directivas de Aves y Hábitats), la legislación pesquera y los convenios y acuerdos internacionales. El plan de acción constituirá el marco general en el que se integrarán medidas paliativas y de supervisión para las diversas pesquerías, con medidas complementarias de apoyo financiero (FEP y FEMP). Se prevé que, con el tiempo, las medidas paliativas se incorporen al nuevo marco de medidas técnicas, con medidas específicas elaboradas a escala regional. La supervisión de las capturas accesorias se integrará en el nuevo marco de recopilación de datos. El plan de acción recomendará asimismo ofrecer a los pescadores programas educativos y de formación para concienciarlos del problema y demostrarles los beneficios que puede suponer el uso de medidas paliativas. Se fomentará asimismo la investigación a fin de desarrollar y someter a ensayo medidas paliativas prácticas, en particular en el caso de las redes fijas.

3ª opción: Reglamento independiente: Esta opción adopta un enfoque de precaución más riguroso que el de la 2ª opción. Prevé la adopción de medidas normativas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Es de aplicación principalmente en aguas de la UE, mientras que las disposiciones para los buques de la UE que faenan en aguas exteriores siguen cubiertas por los marcos legislativos ya adoptados por las OROP. Parte de la base de que las medidas técnicas regionalizadas no se implantarán hasta 2016, y el nuevo marco de recopilación de datos, hasta 2014 como muy pronto; así pues, en función del estado de conservación actual de al menos 25 especies de aves marinas en aguas de la UE, será preciso agilizar la adopción de medidas reglamentarias para proteger a dichas especies.

Esta opción consta de dos subopciones:

- Subopción 3a): Incluye tanto medidas de supervisión como medidas paliativas.
- Subopción 3b): Incluye solo medidas paliativas y las de supervisión son las de la 2ª opción.

No existe necesidad implícita de adoptar nuevas medidas de investigación, formación o concienciación. Seguirá existiendo la posibilidad de obtener ayuda financiera para tales medidas en el marco del FEP/FEMP.

5. RESUMEN DEL IMPACTO

El impacto de cada opción se ha evaluado de la forma más amplia posible. Con todo, al no disponerse de los datos pertinentes, en especial los económicos, ha sido imposible cuantificar con precisión algunos efectos.

Económico:

Con la 1ª opción, seguirían existiendo en la pesca con palangre efectos negativos consistentes en los costes directos causados por la pérdida de cebos y los daños a las capturas y los artes de pesca ocasionados por las aves marinas. También deben destacarse los costes indirectos de las

capturas que no se obtienen al quedar las aves atrapadas en unos anzuelos cebados que, de otro modo, hubieran sido productivos. La experiencia adquirida indica que, globalmente, estos costes pueden llegar a ser significativos. El impacto es muy inferior en el caso de las redes fijas y de otras pesquerías (redes de arrastre y cerco) por cuanto esos costes directos e indirectos serían más reducidos.

Con la 2ª opción y las subopciones 3a) y 3b), adoptar medidas paliativas generaría costes directos a corto plazo, si bien estos podrían compensarse en las pesquerías con palangre mediante posibles reducciones, como consecuencia de la aplicación de medidas paliativas, en los cebos perdidos, los daños a los artes y las capturas y las capturas no obtenidas. Más difícil resulta predecir los efectos de ambas opciones en las pesquerías de redes fijas, ya que las medidas paliativas disponibles se limitan a zonas de veda o restringidas. Tales vedas podrían entrañar una pérdida de ingresos en función de su ubicación, extensión y potencial de posibilidades de pesca alternativas. Esta situación resulta más obvia en el caso de las subopciones 3a) y 3b), en las que las medidas tendrían carácter obligatorio.

En aguas situadas fuera de la UE tan solo se prevé un impacto marginal con la 2ª opción, pues el objetivo principal sería consolidar y mejorar la aplicación de las medidas vigentes más que introducir nuevas medidas. Con las subopciones 3a) y 3b) no existiría impacto adicional alguno en las aguas exteriores porque estas pesquerías seguirían cubiertas por los marcos legislativos ya adoptados por las OROP y no por un nuevo reglamento. Las opciones 2ª y 3ª podrían tener efectos positivos al ayudar a los pescadores a cumplir requisitos previos en materia de conservación dentro de los regímenes de certificación. Asimismo, estas opciones podrían entrañar beneficios positivos para los operadores de ecoturismo por cuanto, con el crecimiento de las poblaciones de aves marinas, aumentarían las oportunidades para llevar a cabo actividades de observación de aves.

Medioambiental:

Con la 1ª opción, es probable que las capturas accesorias de aves marinas se mantengan en los actuales niveles insostenibles, lo cual puede influir en el estado de las poblaciones de al menos 49 especies de aves marinas.

En el marco del PA-UE, las experiencias realizadas a escala mundial indican que, a corto plazo, pueden lograrse reducciones progresivas de un 20 % a un 30 % en las capturas accesorias obtenidas en las pesquerías de palangre. A más largo plazo, será posible eliminarlas. Es más difícil prever reducciones de las capturas accesorias en las pesquerías de redes fijas, ya que las medidas paliativas disponibles se limitan a las zonas de veda o restringidas. Se conocen algunos ejemplos de vedas estacionales en las pesquerías de redes fijas en las que han disminuido considerablemente las capturas accesorias.

La integración de la supervisión de las capturas accesorias de aves marinas en el nuevo marco de recopilación de datos facilitará una cobertura más completa de las pesquerías en cuestión e incluirá asimismo las pesquerías con redes de arrastre y de cerco en las que se sospeche que se producen capturas accesorias.

En aguas exteriores, el plan de acción establece un mecanismo para fomentar el cumplimiento de las medidas vigentes. Gracias a las actividades de concienciación, formación e investigación previstas en esta opción, el sector extractivo comprendería mejor el problema y las posibles soluciones existentes.

El impacto derivado de las subopciones 3a) y 3b) se asemeja al de la 2ª opción, si bien, al ser las medidas de aplicación obligatoria, las capturas accesorias de aves marinas podrían disminuir con mayor rapidez en las pesquerías en que se implanten las medidas. La supervisión prevista en la subopción 3a) incrementaría los conocimientos sobre las capturas accesorias accidentales de aves marinas, aunque solamente en las pesquerías en que se requiriera tal supervisión. La supervisión prevista en la subopción 3b) sería idéntica a la contemplada en la 2ª opción.

Dado que en esta opción no se contemplan medidas específicas en aguas exteriores, es probable que los efectos medioambientales en estas pesquerías fueran similares a los de la 1ª opción.

Social:

Las ONG y el público en general acogerían negativamente la 1ª opción al considerar que la Comisión no ha cumplido las obligaciones impuestas por acuerdos y convenios internacionales. En cambio, las opciones 2ª y 3ª suscitarían una reacción positiva de ONG y ciudadanos. La 2ª opción también sería bien acogida por el sector extractivo y las administraciones nacionales por cuanto adopta un planteamiento ascendente y las medidas están regionalizadas. Por el contrario, el sector extractivo y las administraciones percibirían negativamente las subopciones 3a) y 3b) por considerarlas desproporcionadas en relación con la envergadura del problema. La imposición de zonas de veda o restringidas con arreglo a estas subopciones puede incidir en el empleo si es demasiado restrictiva.

Impacto en las PYME:

La 1ª opción no tendría impacto alguno en las PYME. Las opciones 2ª y 3ª sí tendrían efectos, si bien en el caso de la 2ª opción quedarían reducidos al mínimo al ser las medidas de carácter esencialmente voluntario, estar adaptadas a pesquerías específicas, integrarse en otros reglamentos y presentar ventajas que compensarían los costes asociados. El impacto derivado de las subopciones 3a) y 3b) sería similar al de la 2ª opción, con la salvedad de que las medidas serían de aplicación obligatoria, lo cual mermaría las posibilidades de adaptarlas a las características específicas de las distintas pesquerías. Con las opciones 2ª y 3ª, eximir a las microempresas de todas las medidas adoptadas minaría los objetivos de conservación de la presente iniciativa, ya que más del 90 % de los buques de pequeñas dimensiones quedarían efectivamente excluidos; así pues, en aras de la proporcionalidad, no es esta una opción admisible.

Simplificación y carga administrativa:

En la 1ª opción se parte de la base de que los costes administrativos son neutros. En el caso de la 2ª opción, los costes administrativos y de supervisión se estiman en unos **5,2 millones EUR** anuales. Estos costes disminuirán después de 2014 al integrarse la supervisión de las capturas accesorias en el marco de recopilación de datos. En lo que respecta a la subopción 3a), se calcula que los costes administrativos ascenderán aproximadamente a **14,4 millones EUR** anuales. El aumento de los costes obedece a las actividades suplementarias de supervisión y control. La subopción 3b) entraña costes similares a los de la 2ª opción; a saber: **5,2 millones EUR** anuales. En todos los casos, más del 90 % de los costes corresponden a labores de supervisión e inspección. Las más afectadas son las administraciones nacionales.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

En función del análisis efectuado, se considera que la opción preferible es la 2ª (PA-UE) porque daría lugar a una reducción de las capturas accesorias de aves marinas en una serie de pesquerías a un coste que, para el sector pesquero y las administraciones nacionales, sería inferior al de las demás opciones.

La segunda opción preferida es la subopción 3b) (medidas paliativas obligatorias), que presenta la ventaja de luchar de forma más expeditiva contra las capturas accesorias de especies de aves marinas amenazadas que la opción nº 2, habida cuenta del probable calendario de introducción de un nuevo marco de medidas técnicas. No obstante, esta opción entraña el riesgo de que se implanten medidas paliativas inadecuadas o escasamente probadas, y asimismo carece de la flexibilidad necesaria para ir adaptando dichas medidas a zonas o pesquerías a medida que vaya disponiéndose de mayor información.

La tercera opción preferida es la subopción 3a) (medidas paliativas y de supervisión obligatorias), que también podría presentar las mismas deficiencias en cuanto al requisito de aplicar medidas paliativas en determinadas pesquerías. La inclusión de requisitos específicos de supervisión agrava estos problemas, pues existe el riesgo de que la supervisión se centre en zonas o tipos de artes no pertinentes.

Ni la subopción 3a) ni la 3b) contienen disposición alguna en materia de concienciación o investigación.

La 1ª opción (*statu quo*) es la menos conveniente. A corto plazo ofrece ventajas económicas, pero no permitirá alcanzar los objetivos específicos establecidos. Los niveles de capturas accesorias de aves marinas seguirán siendo inadmisiblemente elevados y los conocimientos sobre el nivel de las capturas accesorias en relación con las poblaciones y la amenaza que supone la pesca para la conservación de las aves marinas continuarán siendo escasos.

7. CONTROL Y EVALUACIÓN

Con la opción preferida, es decir, la adopción de un plan de acción, los Estados miembros presentarán cada dos años a la Comisión informes sobre el nivel de las capturas accesorias de aves marinas observado por pesquería y tipo de arte, la aplicación de medidas paliativas y la eficacia de las mismas. La Comisión, en colaboración con el CIEM y el CCTEP, elaborará un modelo de informe normalizado para facilitar a los Estados miembros la presentación de información a la Comisión, que también podría servir para simplificar el acceso público a los datos.

Sobre la base de dichos informes, la Comisión efectuará una evaluación provisional del PA-UE tras el segundo de esos informes y, a continuación, redactará una Comunicación dirigida al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación del plan en función de esta información.

Se pedirá al CIEM, al CCTEP y, si procede, a otros organismos especializados que aporten su contribución a este examen. Más concretamente, se solicitará al CIEM que presente estimaciones sobre las poblaciones y las capturas accesorias de las especies afectadas a fin de determinar la gravedad del problema.

La Comisión deberá efectuar una revisión y una evaluación completas del PA-UE después del cuarto informe sobre su aplicación (ocho años) y actualizar el plan de acción en consecuencia.

Se procurará que esta revisión coincida con el momento en que se ha de cumplir la obligación de alcanzar un buen estado medioambiental de los ecosistemas marinos, previsto por la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina para 2020.

Al mismo tiempo, en virtud del artículo 12 de la Directiva de Aves, los Estados miembros deberán presentar cada tres años informes sobre la aplicación de las disposiciones nacionales adoptadas de conformidad con dicha Directiva, informes que pueden aportar información adicional.