

DECISÃO DA COMISSÃO**de 21 de abril de 2016****que notifica um país terceiro da possibilidade de ser identificado como país terceiro não cooperante na luta contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada**

(2016/C 144/05)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho, que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1936/2001 e (CE) n.º 601/2004, e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 1093/94 e (CE) n.º 1447/1999 ⁽¹⁾, nomeadamente o artigo 32.º,

Considerando o seguinte:

1. INTRODUÇÃO

- (1) O Regulamento (CE) n.º 1005/2008 (a seguir designado por «Regulamento INN») estabelece um regime da União para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN).
- (2) O capítulo VI do Regulamento INN dispõe sobre o processo de identificação de países terceiros não cooperantes, as diligências relativas a esses países, o estabelecimento de uma lista dos mesmos, a sua retirada da lista, a publicidade desta e a eventual adoção de medidas de emergência.
- (3) Em conformidade com o artigo 32.º do Regulamento INN, a Comissão deve notificar os países terceiros da possibilidade de serem identificados como países não cooperantes. Essa notificação tem carácter preliminar e deve basear-se nos critérios definidos no artigo 31.º do Regulamento INN. A Comissão deve ainda efetuar, relativamente aos países terceiros notificados, todas as diligências enunciadas no artigo 32.º do mesmo regulamento. Deve, em particular, incluir na notificação informações sobre os factos e considerações essenciais em que se fundamenta a identificação dos países terceiros não cooperantes, dar a estes a possibilidade de reagirem e de produzirem provas que refutem a sua identificação como tais ou, se for caso disso, de apresentarem um plano de ação para corrigirem a situação e as medidas adotadas para o efeito. A Comissão deve dar aos países terceiros em causa prazos adequados e razoáveis para responderem à notificação e corrigirem a situação.
- (4) O artigo 31.º do Regulamento INN prevê a possibilidade de a Comissão identificar os países terceiros que considere não cooperantes no âmbito da luta contra a pesca INN. Um país terceiro deve ser identificado como não cooperante se não cumprir a obrigação de tomar medidas para prevenir, impedir e eliminar as atividades de pesca INN, que lhe incumbe por força do direito internacional enquanto Estado de pavilhão, Estado do porto, Estado costeiro ou Estado de comercialização.
- (5) A identificação dos países terceiros não cooperantes deve basear-se no exame de todas as informações, conforme disposto no artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento INN.
- (6) Nos termos do artigo 33.º do Regulamento INN, cabe ao Conselho estabelecer uma lista dos países terceiros não cooperantes. Entre outras, aplicam-se a esses países as medidas estabelecidas no artigo 38.º do mesmo regulamento.
- (7) Em conformidade com o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento INN, a aceitação de certificados de captura validados por Estados terceiros de pavilhão está sujeita à condição de a Comissão ter recebido desses Estados uma notificação das disposições nacionais de execução, controlo e aplicação das leis, regulamentações e medidas de conservação e de gestão que os navios de pesca dos países terceiros em causa devem cumprir.
- (8) O Regulamento INN dispõe, no artigo 20.º, n.º 4, que a Comissão deve cooperar administrativamente com os países terceiros nos domínios relativos à sua aplicação.

2. PROCEDIMENTO RELATIVO À REPÚBLICA DE QUIRIBÁTI

- (9) A República de Quiribáti (a seguir designada por «Quiribáti»), enquanto Estado de pavilhão, não apresentou à Comissão a sua notificação, em conformidade com o artigo 20.º do Regulamento INN.

⁽¹⁾ JO L 286 de 29.10.2008, p. 1.

- (10) Entre 2010 e 2016, a Comissão cooperou administrativamente com as autoridades de Quiribáti. Esta cooperação, que cobria questões de aplicação, controlo e fiscalização do cumprimento das leis, regulamentação e medidas de conservação e de gestão por aquele país, deu azo a uma troca de observações orais e escritas, bem como a uma visita no local. A Comissão procurou obter e verificou todas as informações necessárias relativas às disposições adotadas por Quiribáti sobre a aplicação, o controlo e a fiscalização das leis, regulamentações e medidas de conservação e de gestão a que estão obrigados os navios de pesca daquele país e as medidas por este tomadas para cumprir as suas obrigações de luta contra a pesca INN.
- (11) Quiribáti é membro da Comissão das Pescas do Pacífico Ocidental e Central (WCPFC) e da Comissão Interamericana do Atum Tropical (IATTC). Ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) de 1982 e o Acordo relativo à Aplicação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, respeitantes à Conservação e à Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes altamente Migradores (UNFSA), de 1995. É Parte na Convenção da Organização das Pescas do Fórum do Pacífico Sul (Convenção FFA) ⁽¹⁾ e no Acordo de Nauru (PNA) relativo à cooperação na gestão das pescarias de interesse comum ⁽²⁾.
- (12) A fim de apreciar o cumprimento por Quiribáti das suas obrigações internacionais enquanto Estado de pavilhão, Estado do porto, Estado costeiro ou Estado de comercialização, estabelecidas pelos acordos internacionais mencionados no considerando (11) e pelas organizações regionais de gestão das pescas (ORGP) mencionadas no mesmo considerando, a Comissão procurou obter e analisou todas as informações que considerou necessárias para os efeitos desse exercício.

3. POSSIBILIDADE DE QUIRIBÁTI SER IDENTIFICADO COMO PAÍS TERCEIRO NÃO COOPERANTE

- (13) Em conformidade com o artigo 31.º, n.º 3, do Regulamento INN, a Comissão analisou os deveres de Quiribáti enquanto Estado de pavilhão, Estado do porto, Estado costeiro ou Estado de comercialização. Para o efeito, teve em conta os critérios enunciados no artigo 31.º, n.ºs 4 a 7, do Regulamento INN.

3.1. Recorrência de situações INN relativamente a atividades de pesca e a fluxos comerciais (artigo 31.º, n.º 4, do Regulamento INN)

- (14) Com base nas informações recolhidas pela Comissão durante a sua visita no local e nas informações disponíveis publicamente, existem fortes indícios de que Quiribáti não se encontra em posição de fornecer informações sobre as características das espécies altamente migradoras capturadas pela sua frota de pesca ou os produtos da pesca desembarcados ou transbordados nos seus portos nem sobre os fluxos comerciais desses produtos. Efetivamente, o controlo no porto exercido por Quiribáti parece consistir numa mera série de verificações documentais (estatuto da licença, registos do sistema de localização dos navios por satélite, relatórios dos observadores, registo de situação regular da FFA) efetuadas antes de o navio de pesca ser autorizado a entrar no porto. Aparentemente, é também efetuado um controlo cruzado das quantidades indicadas no manifesto de carga do navio de pesca com as indicadas no recibo de carga do navio de transporte antes de se emitir o despacho para saída e a declaração de transbordo. Não há, porém outras instruções, relativas aos controlos físicos das operações de desembarque ou transbordo.
- (15) Quiribáti reconheceu não dispor de um sistema de rastreabilidade dos produtos da pesca capturados por navios que arvoram o seu pavilhão nem por navios de países terceiros que pescam e efetuam transbordos nas suas águas e portos. Nas etapas da cadeia de abastecimento que se seguem ao desembarque ou transbordo dos produtos nos portos de Quiribáti, não há mecanismos de identificação dos produtos. Além disso, a rastreabilidade dos produtos é dificultada pela fraca qualidade do controlo dos desembarques e transbordos nos portos do país, efetuado pelas autoridades competentes, como descrito no considerando 14. Quiribáti não parece estar, por conseguinte, em condições de garantir a transparência dos seus mercados, de modo a permitir a rastreabilidade do pescado e dos produtos da pesca, conforme estabelecido no ponto 71 do plano de ação internacional para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (plano de ação internacional INN), que aconselha os Estados a tomar medidas para melhorar a transparência dos seus mercados.
- (16) Atendendo à aparente falta de rastreio e de informações à disposição das autoridades de Quiribáti sobre o pescado desembarcado ou transbordado nos seus portos, é improvável que o país possa garantir que nele não são comercializados produtos da pesca INN. A este respeito, afigura-se que, contrariamente ao estabelecido no artigo 23.º do UNFSA, Quiribáti não cumpre a obrigação imposta ao Estado do porto de tomar medidas para promover a eficácia das medidas internacionais de conservação e de gestão, incluindo inspeções, no porto, de documentos, artes de pesca ou capturas e a proibição de desembarques e transbordos, sempre que se tenha determinado que as capturas foram realizadas de forma que prejudica a eficácia de tais medidas. Quiribáti não terá tomado em consideração o ponto 24 do plano de ação internacional INN, que recomenda aos Estados de pavilhão que garantam a aplicação de medidas de acompanhamento, controlo e vigilância da pesca abrangentes e eficazes, desde o local de desembarque até ao destino final.

⁽¹⁾ <http://www.ffa.int/>

⁽²⁾ Acordo de Nauru (<http://www.ffa.int/node/93#attachments>).

- (17) A situação exposta na presente secção e os elementos factuais recolhidos pela Comissão, assim como as declarações de Quiribáti, levam a concluir, em conformidade com o artigo 31.º, n.ºs 3 e 4, alíneas a) e b), do Regulamento INN, pela existência de fortes indícios de que este país não cumpriu os deveres que, por força do direito internacional, lhe incumbem enquanto Estado de pavilhão e Estado de comercialização para impedir a entrada no seu mercado de produtos da pesca INN.

3.2. Falta de cooperação e de repressão (artigo 31.º, n.º 5, do Regulamento INN)

- (18) Há que sublinhar a importância que revestem mecanismos de cooperação eficientes, atento o elevado número de navios que arvoram pavilhões estrangeiros nas águas sob a jurisdição de Quiribáti. De acordo com as informações fornecidas pelas autoridades quiribatianas durante a visita da Comissão em novembro de 2015, há 13 acordos bilaterais com associações de pesca. A frota autorizada a operar em águas quiribatianas é composta por 178 cercadores com rede de cerco com retenida e 195 palangreiros; destes, arvoram o pavilhão de Quiribáti apenas 13 navios cercadores com rede de cerco com retenida.
- (19) Apesar de terem licença para operar nas águas quiribatianas navios de pesca que arvoram pavilhões de 13 países diferentes, as autoridades competentes reconheceram que não foram estabelecidos canais de cooperação com os Estados de pavilhão em causa, de modo a garantir o cumprimento por Quiribáti das suas obrigações de cooperação com estes, descritas no considerando 21.
- (20) Até à data, Quiribáti tem-se mostrado reticente em cooperar com a Comissão no aumento da transparência do VDS (*Vessels Day Scheme*), no âmbito da gestão da pesca com redes de cerco com retenida no Pacífico Ocidental e Central. A Comissão enviou aos Estados costeiros e aos Estados de pavilhão em causa vários ofícios, instando-os a obterem acesso às informações sobre o esforço de pesca utilizado pelos seus navios de pesca no âmbito do VDS. Com este objetivo, foram enviados três ofícios às autoridades quiribatianas, em 18 de novembro e 19 de dezembro de 2014 e em 27 de abril de 2015, aos quais não tinha sido dada resposta à data da visita da Comissão a Quiribáti. Embora durante a visita de novembro de 2015 as autoridades quiribatianas se tenham declarado dispostas a partilhar informações VDS, até à data não comunicaram qualquer elemento de prova das disposições tomadas para garantir o acesso das autoridades dos Estados de pavilhão em causa a essas informações.
- (21) O desempenho de Quiribáti descrito no considerando 20 impede o país de cumprir as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 63.º e 64.º da CNUDM, que estabelecem que os Estados costeiros e os Estados de pavilhão devem cooperar no que respeita às populações de peixes transzonais e de peixes altamente migradores. Os artigos 7.º e 20.º do UNFSA precisam que a cooperação a que os Estados estão obrigados incide, respetivamente, no estabelecimento de medidas de conservação e de gestão compatíveis e na garantia da sua aplicação e do seu cumprimento coercivo. Além disso, o artigo 7.º, ponto 1.3, do Código de Conduta da FAO ⁽¹⁾ recomenda que os Estados que exploram populações de peixes transzonais e altamente migradores celebrem acordos bilaterais, a fim de assegurar a conservação e a gestão eficazes dos recursos. Esta recomendação é aprofundada nos pontos 28 e 51 do plano de ação internacional INN, que definem as modalidades práticas da cooperação direta entre Estados, incluindo o intercâmbio de dados e informações à disposição dos Estados costeiros.
- (22) O quadro jurídico, plasmado na Lei das Pescas de 2010, com a redação que lhe foi dada pela Lei das Pescas (alteração) de 2015 ⁽²⁾, está incompleto, nomeadamente no que diz respeito ao regime sancionatório. Concretamente, o quadro jurídico em vigor não inclui uma definição da pesca INN em conformidade com o plano de ação internacional INN. A lei não contém sanções explícitas em caso de infração às normas das ORGP, de transbordo no mar e de pesca de uma unidade populacional sujeita a uma moratória ou cuja pesca é proibida.
- (23) A noção de infração grave estabelecida no artigo 19.º, n.º 2, do UNFSA e adotada pela WCPFC (CMM 2006-8 ⁽³⁾) sobre procedimentos de subida a bordo e de inspeção reforça o efeito dissuasivo do dispositivo de sanções adaptando o nível da sanção à gravidade da atividade ilegal, a fim de privar o infrator do benefício económico obtido. O atual quadro jurídico não contém, todavia, a noção de infração grave, nem quaisquer outros critérios para modular as sanções entre níveis mínimos e máximos, no intuito de combater o benefício económico resultante da atividade ilegal.
- (24) Acresce que a Lei das Pescas não contempla os casos de reincidência. Ora o tratamento destes casos é crucial para garantir o efeito dissuasivo do regime sancionatório. A não-aplicação de sanções mais gravosas às reincidências prejudica a proporcionalidade e o carácter dissuasivo do regime sancionatório de Quiribáti. Uma vez que os benefícios da reincidência em atividades ilegais não são contrabalançados por sanções mais gravosas, os potenciais infratores não são dissuadidos de prosseguir as atividades de pesca INN.

⁽¹⁾ Código de Conduta para uma Pesca Responsável, da Organização para a Alimentação e a Agricultura, 1995.

⁽²⁾ Lei n.º 6 de 2010 da República de Quiribáti, relativa à conservação, gestão e desenvolvimento das pescarias quiribatianas e ao controlo da atividade de pesca exercida por estrangeiros e de fins conexos, alterada pela Lei n.º 1 de 2015 da República de Quiribáti, que altera a Lei das Pescas de 2010.

⁽³⁾ <https://www.wcpfc.int/system/files/Conservation%20and%20Management%20Measure-2006-08%20%5BHSB%26I%20Procedures%5D.pdf>

- (25) Em suma, afigura-se que o atual regime sancionatório, examinado nos considerandos 22 a 24, não é suficientemente completo nem severo para ser dissuasivo. Aparentemente, o tratamento das infrações graves não é adequado para garantir o cumprimento, não dissuade as infrações onde quer que ocorram nem retira aos infratores os benefícios das suas atividades ilegais, como impõe o artigo 19.º, n.º 2, do UNFSA, e o artigo 25.º, n.º 7, da Convenção WCPFC.
- (26) A situação exposta na presente secção e os elementos factuais recolhidos pela Comissão, assim como as declarações de Quiribáti levam a concluir, em conformidade com o artigo 31.º, n.ºs 3 e 5, do Regulamento INN, pela existência de fortes indícios de que este país não cumpriu os deveres de cooperação nem envidou os esforços repressivos que, por força do direito internacional, lhe incumbem.

3.3. Não-aplicação de normas internacionais (artigo 31.º, n.º 6, do Regulamento INN)

- (27) A Comissão analisou todas as informações consideradas pertinentes ao estatuto de Quiribáti enquanto Parte Contratante na CNUDM, no UNFSA, na WCPFC e na IATTC.
- (28) De acordo com as informações prestadas por Quiribáti durante a visita de novembro de 2015, as capturas de atum na zona económica exclusiva (ZEE) do país em 2014 ascenderam a cerca de 600 000 toneladas (t).
- (29) Os valores apresentados no considerando 28 indicam que Quiribáti gere importantes recursos de atum ao nível mundial, cabendo-lhe, por conseguinte, enquanto Estado costeiro, garantir uma gestão responsável e sustentável deste recurso a longo prazo. Os artigos 61.º a 64.º da CNUDM e os artigos 7.º e 8.º do UNFSA regulam a utilização dos recursos vivos pelos Estados costeiros, devendo estes prosseguir a otimização da mesma nas suas ZEE, garantir o cumprimento das medidas de conservação e de gestão pelos nacionais de outros Estados que aí pescam, e cooperar com os Estados e organizações regionais envolvidos nessas pescarias.
- (30) Neste domínio, afigura-se que o quadro jurídico de Quiribáti não assegura uma gestão eficiente dos navios que operam nas águas sob a sua jurisdição, em aparente violação das obrigações e recomendações expostas no considerando 29. Além disso, o quadro jurídico não parece conter medidas de conservação e de gestão claras e transparentes, aplicáveis a todos os tipos de águas sob a jurisdição de Quiribáti. O plano de gestão do atum atualizado em 2014 contém uma panorâmica geral da pesca do atum no país, mas, aparentemente, não propõe ações concretas de gestão, com indicadores e objetivos claros.
- (31) Os princípios gerais a seguir pelos Estados costeiros para a gestão das unidades populacionais de peixes transzonais e das populações de peixes altamente migradores são estabelecidos no artigo 5.º do UNFSA. A este respeito, a Lei das Pescas de Quiribáti estabelece como objetivos a promoção da gestão sustentável das pescas e a proteção dos recursos haliêuticos e do ambiente marinho. No entanto, o quadro jurídico não tem em conta outros princípios estabelecidos no UNFSA, nomeadamente a abordagem de precaução, o rendimento máximo sustentável e a prevenção da sobrecapacidade de pesca e da sobrepesca.
- (32) As águas sob a jurisdição de Quiribáti são referidas como mar territorial, águas arquipelágicas e ZEE. Nos termos do artigo 3.º da Convenção WCPFC, a zona de competência desta convenção abrange, em princípio, todas as águas do oceano Pacífico, incluindo as águas sob a jurisdição de Quiribáti. No entanto, este país exclui, aparentemente, as suas águas territoriais e arquipelágicas da aplicação do regime de VDS, que limita o esforço de pesca da frota de cercadores com rede de cerco com retenida através da atribuição de dias de pesca. Por conseguinte, o principal instrumento jurídico para a conservação dos recursos haliêuticos nas águas quiribatianas não se aplica, aparentemente, numa parte considerável das águas sob a jurisdição daquele país.
- (33) A falta de clareza e de transparência das normas de conservação e de gestão descritas nos considerandos 30 a 32, incluindo o controlo do esforço de pesca através do regime VDS, associadas ao acesso de navios de pesca estrangeiros descrito no considerando 18, compromete a aplicação efetiva das medidas de conservação e de gestão e o cumprimento das obrigações estabelecidas nos artigos 61.º, n.ºs 2 a 5, 62.º, n.º 1, e 64.º da CNUDM em matéria de utilização ótima dos recursos através de medidas adequadas de conservação e de gestão.
- (34) Além disso, de acordo com informações do domínio público na Internet, Quiribáti mantém um registo internacional de navios⁽¹⁾, entidade a quem compete registar os navios, localizado fora de Quiribáti. Dado o aparentemente baixo nível de controlo pelas autoridades competentes do processo de registo e a falta de requisitos pertinentes, nomeadamente os estabelecidos no ponto 14 das orientações da FAO sobre o desempenho do Estado de pavilhão, Quiribáti estaria numa posição difícil para assegurar que os navios que arvoram o seu pavilhão têm um vínculo genuíno com o país. A inexistência desse vínculo entre o Estado e os navios constantes do seu registo constituiria um incumprimento das condições atinentes à nacionalidade dos navios, estabelecidas pelo artigo 91.º da CNUDM.

⁽¹⁾ Registo de navios de Quiribáti, <http://www.kiribaship.com/EN/Default.aspx>

- (35) A situação exposta na presente secção e os elementos factuais recolhidos pela Comissão, assim como as declarações de Quiribáti levam a concluir, em conformidade com o artigo 31.º, n.ºs 3 e 6, do Regulamento INN, pela existência de fortes indícios de que este país não cumpriu os deveres de cooperação nem envidou os esforços repressivos que, por força do direito internacional, lhe incumbem.

3.4. Dificuldades específicas dos países em desenvolvimento

- (36) De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas ⁽¹⁾, Quiribáti foi considerado, em 2015, um país de desenvolvimento humano médio (137.º em 188 países).
- (37) Embora, de um modo geral, possam existir certas limitações da capacidade de controlo e acompanhamento, as dificuldades específicas de Quiribáti derivadas do seu nível de desenvolvimento não podem justificar a falta, no quadro jurídico nacional, de disposições específicas sobre os instrumentos internacionais para combater, dissuadir e eliminar as atividades de pesca INN. Além disso, as deficiências do sistema de acompanhamento, controlo e vigilância parecem resultar do desequilíbrio entre a limitada capacidade de Quiribáti para controlar as atividades de pesca na sua ZEE e a quantidade de navios de frotas estrangeiras que têm acesso às suas águas.
- (38) Atenta a situação exposta na presente secção e com base em todos os dados factuais recolhidos pela Comissão, assim como nas declarações de Quiribáti, concluiu-se, em conformidade com o artigo 31.º, n.º 7, do Regulamento INN, que o estado de desenvolvimento daquele país em matéria de governação das pescas pode ser prejudicado pelo seu nível de desenvolvimento. No entanto, dada a natureza das insuficiências verificadas em Quiribáti e as medidas tomadas para corrigir a situação, o nível de desenvolvimento do país não pode desculpar inteiramente nem justificar o seu desempenho global enquanto Estado de pavilhão, Estado costeiro ou Estado do porto, nem a insuficiência das medidas tomadas para prevenir, impedir e eliminar a pesca INN.

4. CONCLUSÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE IDENTIFICAÇÃO ENQUANTO PAÍS TERCEIRO NÃO COOPERANTE

- (39) Atentas as conclusões sobre o incumprimento por Quiribáti das obrigações respeitantes à adoção de medidas para prevenir, dissuadir e eliminar a pesca INN, que lhe incumbem por força do direito internacional enquanto Estado de pavilhão, Estado do porto, Estado costeiro ou Estado de comercialização, deve aquele país ser notificado, em conformidade com o artigo 32.º do Regulamento INN, da possibilidade de a Comissão o identificar como país terceiro não cooperante na luta contra a pesca INN.
- (40) Em conformidade com o disposto no artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento INN, a Comissão deve notificar Quiribáti da possibilidade de ser identificado como país não cooperante. A Comissão deve também efetuar, relativamente a Quiribáti, todas as diligências enunciadas no artigo 32.º do Regulamento INN. No interesse da boa gestão, deve ser fixado um prazo para que este país reaja por escrito à notificação e corrigir a situação.
- (41) Além disso, a notificação a Quiribáti da possibilidade de ser identificado, para efeitos da presente decisão, como país considerado não cooperante pela Comissão não prejudica nem implica automaticamente a adoção, pela Comissão ou pelo Conselho, de medidas com vista à identificação e ao estabelecimento de uma lista de países não cooperantes,

DECIDE:

Artigo único

A República de Quiribáti é notificada da possibilidade de ser identificada pela Comissão como país terceiro não cooperante na luta contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada.

Feito em Bruxelas, em 21 de abril de 2016.

Pela Comissão

Karmenu VELLA

Membro da Comissão

⁽¹⁾ Informação proveniente de <http://hdr.undp.org/en/statistics>