



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 4.1.2005
COM(2004) 849 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO
SOBRE O CONTROLO DA APLICAÇÃO DA POLÍTICA COMUM DA PESCA
PELOS ESTADOS-MEMBROS 2000 - 2002

{SEC(2004) 1718}

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório é apresentado em cumprimento das obrigações estabelecidas no artigo 35.º do Regulamento (CEE) n.º 2847/93 do Conselho, 12 de Outubro de 1993, que institui um regime de controlo aplicável à política comum das pescas¹ (a seguir designado Regulamento de Controlo). Dele consta a avaliação da Comissão quanto ao modo de implementação pelos Estados-Membros do regime comunitário de controlo e de aplicação do Regulamento de Controlo durante o período de 2000-2002. Baseia-se principalmente nos relatórios de controlo anuais apresentados à Comissão por cada Estado-Membro, bem como nas observações da própria Comissão.

O anterior relatório de avaliação da Comissão², referente ao período de 1996-1999, destacou áreas em que se verificaram deficiências na aplicação da PCP nos Estados-Membros. Os principais problemas identificados estavam ligados à falta de coordenação e cooperação, tanto a nível nacional como internacional, à ausência de estratégias de controlo interno coesas, à insuficiência na afectação de meios, recursos e esforços de controlo e à necessidade de medidas dissuasoras adequadas para prevenção de actividades ilegais através de sistemas de sanções. O relatório foi, em larga medida, tomado em consideração no “roteiro” para a reforma da PCP e no regulamento-quadro resultante.

É de salientar que o relatório abrange o período de 2000-2002 e, por conseguinte, reflecte apenas a situação até à reforma da PCP. O relatório é acompanhado de documentos de trabalho, designados “Controlo da Pesca nos Estados-Membros”, que contêm a descrição e avaliação pormenorizadas da Comissão quanto à situação efectiva em matéria de controlo da pesca em cada Estado-Membro.

2. QUADROS NACIONAIS PARA O CONTROLO E A EXECUÇÃO

Todos os Estados-Membros estabeleceram quadros jurídicos e administrativos para o controlo e execução da PCP. Verificam-se diferenças entre os Estados, especialmente devido a tradições jurídicas e administrativas inerentes, sendo possível distinguir duas abordagens principais. Em primeiro lugar, o controlo das pescas pode ser da responsabilidade, principal ou total, de um serviço de inspecção sob a autoridade directa do departamento das pescas do ministério relevante. Em segundo lugar, as responsabilidades podem ser confiadas a uma ou várias outras autoridades fora da tutela do ministério responsável. O controlo da pesca é assim apenas uma entre muitas outras tarefas.

A cooperação e a coordenação internas para a aplicação de uma estratégia de controlo abrangente são os principais desafios para muitos sistemas de controlo nacionais e **a divisão de competências em alguns Estados-Membros levanta problemas consideráveis** quanto a esta matéria. É também necessário um **reforço das estruturas para a cooperação entre os Estados-Membros** e este aspecto é especialmente relevante em virtude da natureza transfronteiriça das actividades de pesca e da quantidade crescente de peixes transportados em redor dos Estados-Membros.

¹ JO L 261 de 20.10.1993.

² COM(2001) 526 final de 28.9.2001.

As **competências** de controlo dos funcionários nacionais responsáveis pelas tarefas de controlo da pesca são agora **em geral suficientes** para o cumprimento desses deveres. **Podem surgir problemas em áreas em que as competências das autoridades de inspecção devem ser completadas por competências de uma autoridade com uma responsabilidade secundária.** Tal é particularmente o caso dos controlos dos transportes e do seguimento dado às infracções, em que a polícia é muitas vezes solicitada para dirigir ou dar apoio às investigações. Há provavelmente também **margem para um alargamento das competências em relação ao controlo das empresas ligadas às actividades de pesca.**

Todos os Estados-Membros estabeleceram sistemas para o seguimento das infracções que, pelo menos teoricamente, deveriam ser capazes de satisfazer os requisitos do Regulamento de Controlo, ou seja, privar os infractores dos benefícios económicos de actos ilegais e funcionar como um dissuasor. A maioria dos Estados-Membros trata a questão das infracções no sector da pesca principalmente ao abrigo do código de processo penal. A principal sanção primária é a multa. As multas, ou tipos de multas, são normalmente definidas na legislação, sendo frequentemente estabelecido um limite máximo legal. Bastantes Estados-Membros utilizam tarifas, por vezes oficiais e públicas. As sanções acessórias mais importantes são a confiscação e a apreensão. A possibilidade de retirada das licenças ou de outras autorizações necessárias para a pesca está prevista em todos os Estados-Membros, pelo menos em teoria.

3. MEIOS DE CONTROLO

A necessidade crescente de controlo activo do sector da pesca colocou uma maior pressão nos recursos financeiros disponíveis. Alguns Estados-Membros aumentaram os orçamentos em conformidade, enquanto outros tentaram adaptar os seus recursos e práticas de trabalho existentes de modo a satisfazer estas exigências.

Os Estados-Membros desenvolveram **esforços significativos para reduzir a falta de meios de vigilância no mar**, ajudados em parte pela contribuição financeira da Comissão. Em conjunto com o sistema de localização de navios (VMS), tal deveria aumentar a eficiência do controlo marítimo. Contudo, continuam a ser implantadas plataformas de inspecção cuja adequação para fins de controlo não é satisfatória, **nem sempre sendo possível determinar em que medida esses meios são utilizados no controlo da pesca.**

A falta de recursos humanos continua a ser um problema grave em diversos Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito à execução de inspecções de desembarque, que continua a constituir um dos elementos de controlo mais essenciais. Esta situação é agravada quando as autoridades de controlo desempenham igualmente outras funções, do que resulta frequentemente a atribuição de uma menor prioridade às tarefas relativas à pesca. **O nível de especialização e de qualificações do pessoal de controlo devem ser melhorados**, especialmente quando o controlo da pesca não é a sua única tarefa, pelo que a formação deveria ser intensificada em conformidade.

4. SISTEMAS DE VIGILÂNCIA

Em todos os Estados-Membros foram introduzidos sistemas VMS e criados Centros de Vigilância da Pesca para controlar as posições dos navios de pesca. Todavia, apesar de o VMS parecer estar plenamente operacional na grande maioria dos Estados-Membros, **continuam ainda a verificar-se problemas dado que em alguns Estados-Membros há**

ainda um número considerável de navios em que os equipamentos ainda não foram instalados ou que não transmitem correctamente. Frequentemente, as obrigações de apresentação de um relatório escrito não são cumpridas e as autoridades competentes não procedem ao seu seguimento. Os dados VMS são, em geral, subutilizados para fins de controlo, particularmente para a verificação do esforço de pesca.

Muitos sistemas de registo das capturas e do esforço não podem ser considerados satisfatórios, embora alguns Estados-Membros tenham realizado progressos substanciais neste domínio. Além disso, **a integração satisfatória de sistemas de vigilância,** que permita verificações cruzadas sistemáticas da informação do VMS, do registo das frotas, dos diários de bordo e das notas de vendas, **continua a ser a excepção.** Mesmo quando esses sistemas integrados existem, não se verifica uma utilização plena de todo o seu potencial. Os procedimentos de verificação cruzada são com frequência desnecessariamente complexos, por exemplo quando são atribuídas responsabilidades nesta matéria a várias autoridades diferentes.

As notas de venda e os documentos de transporte ainda não são utilizados de forma satisfatória em alguns Estados-Membros, especialmente no que diz respeito ao peixe congelado e ao peixe que não passa pelo sistema das lotas.

5. CONTROLO DAS FROTAS E DO ESFORÇO DE PESCA

Os dados constantes dos vários registos nacionais de frotas foram, em geral, melhorados, embora ainda subsistam inconsistências. **Tem-se verificado uma especial dificuldade na avaliação e verificação dos dados relativos à potência motriz, não podendo esses dados ser considerados completamente fiáveis.** Alguns Estados-Membros só conseguiram cumprir os seus programas de orientação plurianuais (POP) com recurso a ajustamentos ou à redefinição da segmentação da sua frota, em lugar de resolverem o problema da sobrecapacidade. As medidas nacionais adicionais, como o abate, foram bem sucedidas em termos de redução da dimensão das frotas. Nas águas ocidentais, a questão da aplicação efectiva da limitação do esforço de pesca permanece em aberto e no mar Báltico foi, em geral, considerada um malogro. **Embora muitos Estados-Membros tenham, em grande parte, tido êxito na estabilização da sua frota, continua a verificar-se uma sobrecapacidade em muitos segmentos,** especialmente pelo facto de os progressos tecnológicos terem aumentado a capacidade real para além da capacidade nominal indicada pela potência motriz. Tal significa que o fosso entre a capacidade de pesca e as oportunidades de pesca disponíveis se mantém.

6. ACTIVIDADES DE INSPECÇÃO E VIGILÂNCIA

A fim de permitir um reforço do controlo geral, **alguns Estados-Membros estabeleceram várias estratégias nacionais e regionais, tanto para o controlo no mar como em terra, mas não há dúvida que tal não é o caso em todos os Estados e zonas.** A actividade de controlo no mar intensificou-se e é mais eficaz, em parte devido à aquisição e modernização dos meios marítimos. O número e a qualidade das inspecções em terra parece ter melhorado um pouco no período em causa, embora ainda se observe frequentemente que as inspecções são executadas sem uma estratégia e conhecimento suficientes da pesca, dos métodos de pesca e da regulamentação aplicável.

Em geral, a Comissão não considera que o esforço de controlo desenvolvido pela maioria dos Estados-Membros seja inteiramente eficaz. Muitos dos problemas relacionam-se especialmente com o controlo dos desembarques, tanto antes como depois da primeira venda, o transporte das capturas e a verificação da zona de captura. Todas estas actividades deveriam ser sujeitas a uma verificação cruzada com base nas várias fontes de informações de controlo e de vigilância disponíveis. Em muitas zonas, o que falta aos Estados-Membros não é a capacidade para melhorar o controlo, mas sim a vontade de a usar.

Tendo em conta a natureza transfronteiriça das actividades de pesca, é crucial que se verifique uma cooperação e coordenação efectivas entre os Estados-Membros. As acções de vigilância comuns, embora de número limitado, deram resultados promissores e deveriam ser intensificadas. A cooperação no sentido vertical, ou seja, em toda a cadeia de produção, deveria ser muito melhorada, especialmente pelo facto de o peixe ser cada vez mais desembarcado e vendido em Estados-Membros diferentes. Quanto a este aspecto verifica-se uma aparente ausência de esforços por parte dos Estados-Membros.

Relativamente à **notificação das capturas à Comissão**, a maior parte dos Estados-Membros já resolveu alguns dos problemas anteriormente identificados relativos aos atrasos e ao formato dos dados. **Embora já tenham sido resolvidas algumas dificuldades no fluxo de dados, a Comissão encara a questão da qualidade dos dados com alguma reserva.** Na verdade, apesar das reduções em determinados TAC em 2000 e 2001, uma análise realizada pela Comissão revela que os níveis de captura nessas pescas não foram substancialmente diminuídos. **A vigilância quanto às actividades dos navios de pesca que operam para além das águas comunitárias continua a ser uma questão que deve objecto de especial atenção** e verifica-se a ausência completa de muitos dados relativos a certas actividades em águas em que foram celebrados acordos da UE com terceiros.

As deficiências a nível comunitário nos controlos de desembarque e nas verificações cruzadas entre diários de bordo, declarações de desembarque e dados das vendas **permitiram certamente uma subdeclaração de capturas, ou até mesmo uma ausência de declaração, quando as quotas para as espécies em causa estavam esgotadas.** Em muitas zonas, a ausência de controlo coordenado no mar e em terra resultou numa mortalidade por pesca inaceitavelmente elevada em determinadas unidades populacionais “sob pressão”, em grandes taxas de devolução no mar e na proliferação de capturas não registadas (peixe ilegal), para unidades populacionais de espécies pelágicas e demersais sujeitas a restrições de quotas. Em geral, **os sistemas de controlo das capturas de muitos Estados-Membros apresentam fraquezas inerentes**, muitas das quais poderiam ser resolvidas com uma verificação cruzada mais eficaz e sistemática dos dados disponíveis.

7. APLICAÇÃO DE SANÇÕES

Embora as multas previstas na legislação nacional tenham, com algumas excepções, sido fixadas a um nível máximo elevado, para a maioria dos tipos de infracções as multas impostas realmente situam-se ao nível inferior da gama disponível. Os Estados-Membros não utilizam plenamente as suas possibilidades da confiscação das artes de pesca e capturas. São regularmente confiscados peixes demasiado pequenos e artes de pesca ilegais, mas em geral os Estados-Membros poderiam utilizar melhor os seus poderes de confiscação, para além da imposição de uma multa. Embora em todos os Estados-Membros existam disposições jurídicas que permitem a retirada de licenças e de outras autorizações de pesca, o recurso a essas disposições é extremamente raro. Restrições processuais formais, consequências

financeiras excessivas e o impacto de tais medidas em pessoas não directamente responsáveis pela infracção são as principais razões apresentadas.

Em geral, os processos são excessivamente morosos e o nível de sensibilização dos promotores de justiça e das autoridades judiciais que tratam dos processos relacionados com a pesca varia significativamente. Deveria ser estudada a possibilidade de uma maior especialização dos promotores de justiça e deveriam ser intensificados os esforços para sensibilizar as autoridades judiciais.

O tratamento dado a infracções no sector da pesca e aos respectivos responsáveis continua ainda a ser consideravelmente variável entre diferentes regiões da Comunidade. Há indicações de que existe um certo nível de tratamento discriminatório dos pescadores estrangeiros, tanto a nível de multas como de procedimentos utilizados. A cooperação entre Estados-Membros em matéria de sanções está ainda muito subdesenvolvida. São ainda necessárias melhorias urgentes, de forma a que todos os agentes do sector da pesca sejam efectivamente dissuadidos de quebrar as regras e de forma a serem criadas condições equitativas de concorrência em toda a Comunidade.

8. PROBLEMAS DE CONTROLO E EXECUÇÃO POR ZONA, PESCA E UNIDADES POPULACIONAIS

No mar Báltico, apesar da existência de programas de controlo conjuntos no âmbito da Comissão Internacional das Pescarias do Mar Báltico (IBSFC), a elevada taxa de mortalidade por pesca nas unidades populacionais de bacalhau continuou até 2002. Na Região 2, tanto para unidades populacionais demersais como pelágicas, foram introduzidas medidas para melhorar o controlo, nomeadamente portos designados, notificação prévia e restrições de tempo para a descarga. Elementos-chave dos “planos de recuperação” e das “medidas de emergência” da Comunidade relativos ao bacalhau e à pescada eram as disposições especificamente destinadas a ajudar e a aumentar o controlo no mar e em terra. Todavia, as taxas de devolução elevadas e as actividades de pesca ilegal continuam a constituir um problema grave para as unidades populacionais sujeitas a restrições de quotas. O registo incorrecto das zonas CIEM (Conselho Internacional de Exploração do Mar) nos diários de bordo continua a ser problemático para uma avaliação precisa das capturas em muitas unidades populacionais, apesar da introdução do VMS. Na Região 3, os TAC encontram-se a níveis que não são em geral considerados restritivos e, por conseguinte, não se verificam problemas generalizados quanto a declarações deliberadamente incorrectas. O impacto das “medidas de emergência” relativamente à pescada no Golfo da Biscaia tem sido difícil de avaliar devido aos fracos controlos de desembarque aplicados nos Estados-Membros relevantes.

Relativamente à implementação das medidas técnicas nas Regiões 1 e 2, embora as regras referentes às zonas restritas sejam de modo geral respeitadas, **continuam a ser motivo de grande preocupação a fixação de dispositivos ilegais nas redes e a respectiva malhagem em relação à composição das capturas mantidas a bordo. Continua a verificar-se o desembarque de peixes demasiado pequenos** na pesca no mar Báltico, por arrastões de vara que operam no mar do Norte e por arrastões que pescam lagostim ou pescada no golfo da Biscaia. Na região 3 e no Mediterrâneo, verifica-se ainda uma grande procura de pequenos peixes no mercado, o que constitui um incentivo para a utilização de artes de pesca ilegais.

No Mediterrâneo, continuam a **verificar-se problemas graves com navios que utilizam redes de deriva mais longas que o permitido** e que pescam ainda o espadarte e o atum, apesar da proibição, em vigor desde o início de 2002, de utilização de redes de arrasto para a captura de espécies altamente migratórias. As actividades de pesca de arrasto e determinados métodos de pesca tradicionais utilizados na zona das três milhas ao largo da costa continuam a ser uma prática comum no Mediterrâneo, tendo todas elas um impacto negativo nas zonas de desova e de alevinagem e na biodiversidade do ambiente marinho. Os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros em causa não têm obtido sucesso na erradicação destes problemas.

9. RESUMO E CONCLUSÕES

A nível comunitário, verificaram-se **melhorias na aplicação e execução pelos Estados-Membros da PCP** durante o período de 2000-2002. No entanto, estas melhorias **nem sempre são proporcionais aos investimentos efectuados** em novas tecnologias e meios marítimos e aéreos. Além disso, verifica-se ainda frequentemente uma **falta de uniformidade na execução das medidas**, quando se considera as diferentes pescas ou componentes da cadeia de produção que devem ser controladas. A falta de uniformidade é particularmente notória no que diz respeito ao seguimento das infracções, em que o tratamento das infracções e dos respectivos responsáveis varia consideravelmente entre diferentes partes da Comunidade, entre os Estados-Membros e até mesmo em cada Estado-Membro. **Em consequência, persistem ainda muitas das fraquezas graves anteriormente identificadas que impedem a realização dos objectivos da PCP.**

Tecnologias avançadas, como o VMS, deveriam continuar a ser utilizadas e desenvolvidas, a fim de permitir uma melhoria da metodologia e estratégia de controlo. Devidamente integradas em sistemas de controlo abrangentes, servirão de **complemento inestimável a uma presença de controlo físico** e contribuirão consideravelmente para o desenvolvimento de sistemas de controlo que sejam simultaneamente eficientes e eficazes em termos de custos. Proporcionarão igualmente os instrumentos essenciais para melhorar a cooperação e a coordenação entre autoridades nacionais, entre Estados-Membros e entre a Comissão e os Estados-Membros.

A disponibilidade e a qualidade dos meios de controlo são elementos positivos, mas não podem, por si só, constituir o único critério para a avaliação do desempenho da actividade de controlo dos Estados-Membros. O grande desafio é utilizar os instrumentos existentes até ao limite das respectivas capacidades. O facto de os meios estarem a ser optimizados num Estado-Membro não implica necessariamente que a Comunidade no seu conjunto os utilize de forma eficiente. Com vista a obter os resultados desejados, será **necessária a aplicação de estratégias de controlo mais a nível comunitário.** Em conformidade, **a cooperação e a coordenação entre administrações a todos os níveis devem ser consideravelmente reforçadas** e a Agência Comunitária de Controlo das Pescas terá um papel crucial a desempenhar nessa matéria.