



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 2.12.2011
SEC(2011) 1417 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

**Proposta de
REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e da Pesca [que revoga o Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 861/2006 do Conselho e o Regulamento n.º XXX/2011 do Conselho relativo à política marítima integrada

{COM(2011) 804 final}
{SEC(2011) 1416 final}

1. INSTRUMENTOS DE APOIO FINANCEIRO PÚBLICO DA PCP E DA PMI

A política comum da pesca (PCP) dispõe dos seguintes instrumentos financeiros no período de 2007-2013:

- o **Fundo Europeu das Pescas (FEP) (gestão partilhada)** é o principal pilar financeiro da PCP; orçamento: 4,304 milhões de €
- o **Segundo Instrumento Financeiro (gestão directa)** apoia: **controlo e execução** (345 milhões de €), **recolha de dados e aconselhamento científico** (360 milhões de €), **governança** (45 milhões de €) e contribuições voluntárias e obrigatórias para **organizações regionais de gestão das pescas (ORGP)** (9,8 milhões de € em 2010);
- o **Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) (gestão directa)** financia a organização comum dos mercados (OCM) dos produtos da pesca e da aquicultura (15 milhões de € por ano) e a compensação dos custos suplementares ligados ao escoamento dos produtos da pesca das regiões ultraperiféricas (15 milhões de € por ano);
- o **financiamento da política marítima integrada (PMI) (gestão directa)** ascendeu a 20,4 milhões de € (2008-2010); um novo regulamento, actualmente em processo de co-decisão, deverá ser adoptado até ao final de 2011 para financiar a PMI em 2011-2013.

O Segundo Instrumento Financeiro financia igualmente os acordos de parceria no domínio das pescas. Tais acordos, à semelhança das contribuições obrigatórias para as ORGP, têm a sua própria base jurídica e manter-se-ão fora do âmbito do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A avaliação de impacto (IA) da reforma da PCP concluiu que, não obstante os progressos realizados desde 2002, esta política não conseguiu atingir os seus objectivos de sustentabilidade ambiental, económica e social. Uma parte do insucesso pode ser atribuída ao financiamento da PCP, nomeadamente aos problemas ligados à sua concepção e ao mecanismo de aplicação, em especial o FEP, e à sua falta de eficácia em termos de conteúdo.

No que diz respeito à concepção, cada instrumento financeiro tem os seus próprios sistemas de programação, monitorização, avaliação e controlo e é negociado separadamente, o que dificulta a coordenação e a obtenção de uma massa crítica. A coordenação com outros fundos estruturais através de "linhas de demarcação" é igualmente insuficiente para assegurar sinergias e evitar duplicações.

Além disso, o FEP não se focaliza suficientemente nas prioridades estratégicas da PCP. Os programas operacionais (PO) consistem frequentemente numa «ementa» de medidas a escolher pelos Estados-Membros (E-M). Muitos destes dão prioridade ao investimento, facilitando o consumo de verbas em vez de se concentrarem nas prioridades da PCP. Tal é reforçado pela ausência de condições ligadas ao cumprimento dessas prioridades e por uma

monitorização e avaliação deficientes e heterogéneas: cada E-M estabeleceu os seus próprios indicadores, o que impede a agregação e as comparações.

Acresce ainda que 75% do FEP são atribuídos em função da quota-parte histórica das pescas na política de coesão. Para os restantes 25% (regiões de não-convergência), a atribuição baseia-se na dimensão do sector das pescas. Tal resulta em enormes disparidades (até 30 para 1) no apoio *per capita*, em detrimento dos E-M de não-convergência com um grande sector de pesca e aquicultura, enquanto outros E-M com um sector de pesca e aquicultura relativamente pequeno recebem amplas dotações financeiras. Nesta situação, combinada com o longo processo de instituição dos sistemas de gestão e de controlo e de preparação dos PO, que são uma condição prévia à execução do FEP, reside a principal explicação do baixo consumo actual de fundos do FEP (20%, em Outubro de 2011).

A ausência de uma abordagem estratégica explica também a falta de massa crítica de muitos projectos, bem como o recurso muito limitado às possibilidades do FEP no domínio do ambiente.

Estes problemas de concepção referem-se principalmente à parte do financiamento em gestão partilhada constituída pelo FEP, que representa a maior parte do financiamento global disponível. Para os instrumentos em gestão directa, o problema mais notório prende-se com a fragmentação do apoio à PCP e à PMI e o elevado ónus administrativo decorrente da gestão orçamental central.

No que diz respeito à falta de eficácia, em **termos ambientais** o financiamento da PCP não eliminou a sobrecapacidade. Apesar dos 1,7 mil milhões de € gastos em demolições desde 1994, a capacidade de pesca efectiva não diminuiu na maioria das frotas da UE. A sobrecapacidade é um vector primordial de sobrepesca e de rendibilidade económica reduzida. O financiamento público teve também um efeito muito limitado no alto nível das devoluções em muitas pescarias da UE. A nova proposta de reforma da PCP prevê a proibição das devoluções, o que deverá aumentar a procura de artes selectivas e de novas técnicas de pesca.

Outro factor essencial para o sucesso da PCP reformada é a disponibilização de pareceres científicos e de dados económicos. Os pareceres científicos estão actualmente disponíveis para 45% das unidades populacionais comerciais sob a responsabilidade da UE; este número tem que aumentar no próximo ano, a fim de assegurar a transição para uma pesca sustentável. A coordenação com os dados de outros domínios marítimos é fraca e o cumprimento é insuficiente.

A aquicultura é outro sector em que o financiamento público tem que ser mais eficaz. É preciso dar mais ênfase à abordagem estratégica, promovendo um crescimento ecológico da aquicultura. O apoio público deve igualmente fomentar os serviços de conservação ambiental prestados pela aquicultura extensiva em *habitats* sensíveis (p. ex., o reforço da biodiversidade).

Por último, o actual desenvolvimento do ordenamento do espaço marítimo é insuficiente para enfrentar a concorrência pelo espaço entre as actividades marítimas, com os seus efeitos negativos em termos ambientais e económicos.

Em **termos económicos**, os instrumentos financeiros públicos não tentaram resolver o défice de inovação nas pescas e aquicultura da UE (a produtividade do trabalho é 25% inferior à

média da UE). O baixo grau de inovação explica em parte os medíocres desempenhos das frotas da UE e a estagnação da produção da aquicultura nos últimos 15 anos. O défice de inovação é muitas vezes relacionado com a pequena dimensão das empresas: 91% das empresas de pesca possuem uma única embarcação e 98% das empresas de aquicultura são PME. A pequena dimensão limita o acesso ao financiamento e aos seguros.

O défice faz-se especialmente sentir na comercialização. Outro domínio é o do elevado consumo de energia, em especial pelo sector da captura.

Por último, a segmentação das políticas marítimas resulta na não-exploração das sinergias potenciais e na falta de apoio adequado à investigação para a inovação tecnológica – o que também impede que se veja claramente onde reside o verdadeiro potencial para o crescimento marinho.

Em **termos sociais**, os empregos oferecidos pelo sector da captura não são atraentes. A importância da pesca declina em muitas comunidades costeiras. Em muitas delas, novas actividades estão a substituir a pesca como fontes de rendimentos e de postos de trabalho, mas outras não dispõem de alternativas de diversificação. Além disso, a nova PCP poderia conduzir, a curto prazo, a perdas adicionais de postos de trabalho na captura e serviços conexos. Por conseguinte, algumas comunidades podem não ser viáveis a médio prazo.

3. QUEM É AFECTADO?

O êxito da PCP e da PMI são a razão de ser última do apoio financeiro público. Nesta perspectiva, as partes interessadas afectadas são as já identificadas no relatório de IA da reforma da PCP:

<i>Parte interessada</i>	<i>Descrição</i>	<i>Interesses principais</i>
<i>Sector da captura na UE</i>	Armadores, operadores e tripulações	Manter a rentabilidade e os meios de subsistência
<i>Sector da aquicultura</i>	Produtores aquícolas	Idem
<i>Empresas e comunidades dependentes</i>	Empresas e comunidades dependentes das pescas	Idem. Viabilidade das comunidades em zonas de pesca
<i>Sector da transformação</i>	Transformadores de matérias-primas importadas e capturadas nas águas da UE	Aumento do valor acrescentado. Estabilidade do aprovisionamento.
<i>Entidades reguladoras do sector</i>	Organismos nacionais, regionais e locais que regulamentam as pescas	Optimizar o apoio financeiro público para atingir os objectivos da política. Garantir o abastecimento alimentar.
<i>Investigação sectorial</i>	Organismos de investigação científica que contribuem para a conservação e a gestão das unidades populacionais	Contribuir para uma gestão eficaz das pescas através de um acesso oportuno a dados de alta qualidade
<i>Consumidores</i>	Consumidores de produtos da pesca e da aquicultura	Disponibilidade, custo, qualidade e valor nutritivo dos produtos da pesca, com graus variáveis de exigências ambientais
<i>Países terceiros</i>	Sector da pesca em concorrência com as frotas da UE. Produtores aquícolas, exportadores	Conflito de interesses entre os que vêm a UE como um mercado de exportação e as pequenas comunidades de pescadores confrontadas com a concorrência das frotas da UE relativamente ao acesso aos recursos locais
<i>ONG, sociedade civil e cidadãos da UE</i>	ONG que defendem a gestão sustentável das pescarias. O público em geral com interesse e preocupação pelas pescas e o meio marinho	Manter as populações de peixes, a biodiversidade e o valor recreativo dos mares, rios e lagos, juntamente com uma indústria económica e socialmente sustentável. Abastecimento alimentar adequado.

4. O DIREITO DE AGIR

A UE dispõe de competência exclusiva na conservação dos recursos biológicos do mar. Fora disso (ou seja, nas partes da PCP em competência partilhada), são aplicáveis os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. A proposta do futuro orçamento da UE tem uma forte justificação de subsidiariedade, uma vez que se focaliza já nos *«domínios de intervenção em que, na actual conjuntura nacional de austeridade e de consolidação orçamental, é mais eficaz actuar ao nível da União»*.

No que respeita à pesca e actividades marítimas, a proposta inclui um novo FEAMP, estruturado em 4 pilares: pesca inteligente e ecológica, aquicultura inteligente e ecológica, desenvolvimento territorial sustentável e inclusivo e PMI. Os três primeiros são objecto de gestão partilhada; o último, de gestão centralizada directa. Além disso, o FEAMP incluirá medidas de acompanhamento nos domínios da recolha de dados e do aconselhamento científico, controlo, governação, mercados da pesca (incluindo as regiões ultraperiféricas), pagamentos voluntários às ORGP e assistência técnica.

5. OS OBJECTIVOS DO FEAMP

O FEAMP apoiará:

- os objectivos da nova PCP: pesca e aquicultura sustentáveis e competitivas;
- o desenvolvimento da PMI;
- o desenvolvimento equilibrado das zonas de pesca.

Pela realização destes objectivos, o FEAMP contribuirá também para a estratégia Europa 2020, nomeadamente para três iniciativas emblemáticas: uma Europa eficiente em termos de recursos, uma União da inovação e a agenda para novas competências e empregos. São definidos os objectivos específicos que se seguem.

5.1. Objectivos específicos relacionados com a concepção do FEAMP

- rever os critérios de atribuição;
- centrar-se em investimentos inteligentes e ecológicos e no desenvolvimento territorial;
- melhorar a estratégia e a programação;
- fomentar abordagens colectivas;
- instituir um quadro de monitorização e avaliação, com base em indicadores comuns;
- reforçar as condicionalidades;
- explorar sinergias entre os instrumentos financeiros da PCP e da IMP; simplificar a aplicação e reduzir o ónus administrativo; e

- explorar sinergias com outros fundos da UE (p. ex., LIFE).

5.2. Objectivos específicos relacionados com o conteúdo do FEAMP

- eliminar os subsídios ineficazes;
- reduzir o impacto ambiental das pescas;
- contribuir, no contexto de uma pesca sustentável, para a gestão e a conservação dos ecossistemas marinhos e para os objectivos da DQEM e de Natura2000;
- promover o crescimento ecológico da aquicultura;
- aumentar a disponibilidade de pareceres e dados científicos; coordenar os dados das pescas e da PMI;
- assegurar o cumprimento da PCP;
- promover uma gestão transfronteiriça/ecossistémica das bacias marítimas da UE;
- aumentar a inovação;
- promover a saúde e o bem-estar dos animais;
- combater a segmentação das políticas marítimas e contribuir para a identificação de oportunidades de crescimento;
- reduzir o consumo de energia; e
- melhorar a capacidade de atracção de emprego e a viabilidade das comunidades costeiras.

6. OPÇÕES

São desenvolvidas três opções de reforma. Em sintonia com a reforma da PCP e a proposta para o futuro orçamento da UE, as opções «ausência de política» e «status quo» são rejeitadas. Esta última é, não obstante, mantida como referência.

6.1. Elementos comuns

As opções de reforma apresentam elementos comuns, predeterminados pela proposta da nova PCP e a comunicação da Comissão sobre o QFP:

- FEAMP incluído no Quadro Estratégico Comum e no âmbito de aplicação do Regulamento Comum.
- Critérios de atribuição alinhados pela dimensão do sector da pesca.
- Fim da maior parte dos subsídios à frota.

- OCM integrada no FEAMP; dos 6 instrumentos de intervenção só é mantida a ajuda à armazenagem.
- Regime de compensação das regiões ultraperiféricas integrado no FEAMP.
- Massa crítica alcançada através da ênfase em acções colectivas, nas organizações de produtores (OP), noutros organismos colectivos e em grupos de acção local no âmbito do desenvolvimento territorial.
- Introdução de condicionalidades com base em: âmbito da elegibilidade e conteúdo, cumprimento dos regulamentos de controlo e INN, cumprimento das obrigações de recolha de dados e cumprimento da exigência de adopção de um plano estratégico nacional para a aquicultura.
- Monitorização baseada num quadro comum e num conjunto de indicadores comuns.

A dotação financeira do FEAMP é de 6,692 mil milhões de €(a preços correntes). Com base na avaliação *ex ante*, a sua distribuição pelos domínios de intervenção deverá ser a seguinte:

Domínios	Percentagem do FEAMP em 2014-2020
Parte do ex-FEP (da qual)	67 – 70%
– <i>Pescas</i>	30 – 35%
– <i>Aquicultura</i>	15 – 17,5%
– <i>Desenvolvimento local</i>	15 – 17,5%
Contribuição voluntária para organizações internacionais, incluindo ORGP	1,5 – 2,0%
Recolha de dados e aconselhamento científico	7 – 8%
Controlo e execução	10 – 11%
Política de mercado, incluindo compensação das regiões ultraperiféricas	2,5 – 3%
Governança	0,8 – 1%
PMI	6 – 7%

6.2. Conteúdo

Opção 1: «FEP+»: (equivalente às opções 1 e 1A na AI da reforma da PCP) testa o impacto de abordar todas as questões de concepção e conteúdo relacionadas com a parte do ex-FEP, incluindo o fim da cessação definitiva e temporária das actividades de pesca, o reforço da programação estratégica (QCA), condicionalidades ligadas aos objectivos da PCP, um novo

quadro de monitorização e avaliação e prioridade aos projectos colectivos. O desenvolvimento territorial é reforçado e mais bem coordenado com outras iniciativas de desenvolvimento local. A actual arquitectura dos instrumentos financeiros é mantida, embora seja efectuado um esforço para coordenar melhor os seus âmbitos de aplicação e objectivos.

Opção 2: «FEP + integração»: A acrescer à opção 1, todos os instrumentos financeiros da PCP são incluídos no novo fundo, mas continuam a ser geridos separadamente, segundo os modos actuais de implementação (gestão directa ou partilhada). A PMI mantém-se fora do futuro fundo.

Opção 3: «Convergência FEAMP»: integração no FEAMP da recolha de dados, do controlo, da OCM e do instrumento para as regiões ultraperiféricas, em gestão partilhada. PMI incluída no futuro fundo.

7. AVALIAÇÃO DE OPÇÕES/OPÇÃO PREFERIDA

A comparação das opções baseia-se na análise do seu potencial para reduzir as devoluções, colmatar o défice de inovação a criar postos de trabalho nas comunidades costeiras. A opção 3 é preferida, tanto em termos de impactos como de relação custo/eficácia da acção da UE.

	Sustentabilidade ambiental	Sustentabilidade económica	Sustentabilidade social	Simplificação e ónus administrativo	Custo-eficácia
Status Quo	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
FEP+	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)
FEP + integração	(XX)	(XX)	(XX)	(XXx)	(XXx)
Convergência FEAMP	(XXx)	(XXx)	(XXx)	(XXX)	(XXX)

8. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

O FEAMP deverá dispor de um forte sistema de monitorização e avaliação. Deverá haver indicadores comuns de realizações, de resultados e de impacto, com base em dados recolhidos ao nível de programa/medida e agregados ao nível nacional/da UE, a acordar entre a Comissão e os Estados-Membros.