



Bruxelas, 16.11.2012  
SWD(2012) 370 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO  
CONSELHO**

**Plano de ação para reduzir as capturas ocasionais de aves marinhas nas artes de pesca**

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

## 1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Segundo estimativas prudentes do CIEM, a frota de pesca da UE será responsável, nas águas da UE e nas águas exteriores à UE, pela morte de cerca de 200 000 aves marinhas<sup>1</sup>. Contudo, o CIEM sublinha a escassez de dados precisos sobre os níveis de capturas ocasionais. A falta de dados dificulta a avaliação do impacto da pesca nas aves marinhas e espelha a inexistência de um acompanhamento e declaração sistemáticos das capturas ocasionais. Contudo, o parecer do CIEM e os resultados de um estudo realizado pela MRAG<sup>2</sup> em apoio da presente avaliação de impacto indicam que a mortalidade devida às capturas acessórias de aves marinhas é elevada em várias pescarias UE e fora da UE e para um certo número de espécies, algumas das quais estão ameaçadas ou em perigo. Concretamente:

- De entre 346 espécies de aves marinhas, é sabido que pelo menos 60 são capturadas ocasionalmente por artes de pesca em águas da UE e em águas exteriores à UE. Destas, cerca de 49 (25 em águas da UE e 24 em águas exteriores à UE) são classificadas como espécies com problemas de conservação, quer ao nível mundial, quer ao nível de certas populações locais.
- Seis espécies capturadas ocasionalmente em pescarias em águas da UE e 22 espécies em águas exteriores à UE têm problemas graves de conservação e fazem parte da lista das espécies vulneráveis ou em perigo da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN).

Os problemas e fatores subjacentes que levam às capturas acessórias de aves marinhas são:

- As interações frequentes entre as pescas e as aves marinhas são inevitáveis e resultam em capturas acessórias, uma vez que as aves marinhas dependem cada vez mais da sua associação com a pesca para sobreviverem e para se reproduzirem com êxito. Ora os palangres<sup>3</sup> e as redes fixas<sup>4</sup>, responsáveis por grande parte das capturas acessórias de aves marinhas, são os métodos mais eficazes para capturar determinadas espécies de peixe de valor comercial elevado, pelo que são amplamente utilizados.
- As medidas de gestão atualmente previstas na legislação da UE em matéria de pescas (PCP) e de ambiente (diretivas Aves e Habitats e Diretiva-Quadro Estratégia Marinha) e incluídas nas convenções e acordos internacionais têm-se revelado bastante ineficazes, dada a sua dispersão por diferentes regulamentos e acordos e a sua falta de coerência.
- O problema das capturas acessórias de aves marinhas não está a ser tratado com a urgência devida, tanto na UE como ao nível internacional, ao que acresce uma aplicação incoerente e a falta de incentivo para que os pescadores cumpram as medidas em vigor ou adotem as suas próprias medidas de forma voluntária.

---

<sup>1</sup> Parecer do CIEM de 2008, Livro 1, 1.5.1.3 *Interactions between fisheries and seabirds in EU waters*.

<sup>2</sup> MRAG. 2011. *Contribution to the preparation of a Plan of Action for Seabirds* [http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/index_en.htm)

<sup>3</sup> Palangres: várias linhas ligadas entre si, quer fundeadas quer derivantes, em cuja extremidade se empata um grande número de anzóis iscados.

<sup>4</sup> Redes fixas: redes com as quais a operação de captura não requer um movimento ativo. Tais redes podem ser constituídas por uma ou várias redes distintas, armadas com cabos superiores, inferiores e de ligação, e podem estar equipadas com dispositivos de fundeamento, de flutuação e de sinalização.

- Devido ao caráter esporádico do controlo e à inexistência de uma obrigação formal de acompanhar as capturas acessórias de aves marinhas nas águas da UE, os conhecimentos sobre a dimensão das capturas acessórias de aves marinhas e os dados sobre as populações são insuficientes. Na maior parte das pescarias das águas exteriores, esse acompanhamento é incoerente, dado que tem um caráter voluntário em vez de obrigatório.
- Foram elaboradas medidas de atenuação para a pesca com palangre, mas dada a falta de regulamentação, essas medidas são pouco aplicadas nas águas da UE e apenas esporadicamente nas pescarias exteriores. Foi dada menor atenção às capturas acessórias de aves marinhas com outras artes de pesca (principalmente redes fixas), pelo que as medidas de atenuação satisfatórias para estas artes continuam a ser limitadas.
- Os pescadores têm dificuldade em compreender e admitir que as capturas acessórias de aves marinhas constituem um problema e que a adoção de medidas de atenuação destinadas a reduzir as capturas acessórias tem vantagens. Ao nível dos navios, considera-se que as ações recomendadas para reduzir as capturas acessórias são desproporcionais ao impacto nas populações de aves marinhas.
- A investigação centrou-se nas atividades de pesca com palangre, já que estas foram identificadas como a principal fonte de capturas acessórias. Pouco foi feito para elaborar medidas para outras artes de pesca (nomeadamente as redes fixas, as redes de arrasto e as redes de cerco com retenida), para as quais aliás parece mais difícil, no plano técnico, encontrar soluções.

Os segmentos mais afetados são o setor da captura, as indústrias conexas, as administrações nacionais e da UE, as ORGP (nas águas exteriores), o setor da investigação, as ONG e o público em geral. As medidas aplicadas repercutir-se-ão essencialmente sobre cerca de 54 000 navios que utilizam palangre e redes fixas na UE.

## 2. NECESSIDADE E SUBSIDIARIEDADE

A presente proposta diz respeito a um domínio da competência exclusiva da União, pelo que não é aplicável o princípio da subsidiariedade. O Tratado confere à UE competência exclusiva em matéria de gestão das atividades de pesca para fins de conservação, o que inclui a redução das capturas acessórias de espécies biologicamente sensíveis, nomeadamente aves marinhas e cetáceos.

## 3. OBJETIVOS

O objetivo da presente iniciativa é *reduzir ao mínimo e, sempre que possível, eliminar as capturas ocasionais de pelo menos 49 populações de aves marinhas ameaçadas por navios de pesca da UE que operam em águas da UE e águas exteriores à UE, e reduzir as capturas acessórias de outras espécies de aves marinhas cujas populações estão estáveis, mas para as quais os níveis de capturas acessórias são preocupantes.*

Os objetivos operacionais específicos que apoiam este objetivo geral são:

- (1) Identificar e corrigir as insuficiências e incoerências das atuais medidas de gestão, tanto em águas da UE como nas águas exteriores à UE.

- (2) Consolidar e recolher dados críticos para determinar a extensão e a ameaça representada pelas capturas acessórias de aves marinhas, nomeadamente para as populações de espécies identificadas como espécies com problemas de conservação.
- (3) Baixar as capturas acessórias de aves marinhas de espécies com problemas de conservação para níveis que deixem de constituir uma ameaça para as populações dessas espécies, mediante a aplicação de medidas de atenuação adequadas.

Foram fixados dois objetivos complementares que são cruciais para uma melhor compreensão do problema e para a elaboração de soluções práticas:

- (4) Fazer com que os pescadores admitam que as capturas acessórias de aves marinhas constituem um problema e resolver a questão da falta de incentivos para que adotem medidas de atenuação.
- (5) Resolver as dificuldades que ainda subsistam no referente às medidas de atenuação aplicadas na pesca com palangre e colmatar a ausência de medidas de atenuação eficazes para outras artes de pesca, em especial na pesca com redes fixas.

A reforma da PCP, que se encontra atualmente em negociação, é fundamental para alcançar os objetivos da presente iniciativa no quadro de uma abordagem ecossistémica da gestão das pescas. Independentemente das ações empreendidas, para atingir estes objetivos será necessário melhorar a coerência entre os instrumentos regulamentares e adotar uma abordagem mais holística da gestão das pescas, que tenha em conta as especificidades regionais. Relativamente aos problemas que suscitam as capturas acessórias, incluindo de aves marinhas, tal envolverá vários elementos importantes:

- Uma nova abordagem regionalizada das medidas técnicas, que deverá estar operacional em 2016, para permitir a adaptação das medidas de atenuação a pescarias específicas.
- Um novo programa plurianual da UE para a recolha de dados, cuja introdução está prevista para 2014, no qual pode ser integrado o acompanhamento das capturas acessórias de aves marinhas.
- Apoio financeiro para novas medidas previstas ao abrigo do atual Fundo Europeu das Pescas (FEP) e do novo Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP), que deverá ser aplicado a partir de 2014.
- Um papel mais ativo da Comissão nas ORGP a fim de pôr termo à atual situação de cumprimento insuficiente das suas medidas de conservação e de gestão.

#### **4. OPÇÕES**

Para satisfazer os objetivos acima referidos, foram ponderadas três grandes opções:

Opção 1: *Status quo*: manutenção do atual *status quo* sem adotar novas medidas que vão além das já existentes no domínio das políticas atuais da UE em matéria de ambiente e de pescas.

Opção 2: *Elaboração de um plano de ação da UE*: medidas voluntárias apoiadas por instrumentos regulamentares no quadro da PCP reformada, da legislação ambiental (diretivas

Aves e Habitats), da legislação internacional em matéria de pesca e de outras convenções e acordos. O plano de ação proporcionaria um quadro geral que engloba medidas de acompanhamento e de atenuação para as diferentes pescarias, com medidas complementares de apoio financeiro (ao abrigo do FEP e do FEAMP). Para o futuro, as medidas de atenuação seriam integradas no novo quadro de medidas técnicas, com medidas específicas elaboradas à escala regional. O acompanhamento das capturas acessórias seria integrado no novo quadro de recolha de dados. O plano de ação também recomenda a execução de programas de ensino e de formação destinados a sensibilizar os pescadores para o problema e a demonstrar os benefícios da aplicação das medidas de atenuação. Promover-se-ia igualmente a investigação, no intuito de elaborar e testar medidas de atenuação práticas, nomeadamente para a pesca com redes fixas.

Opção 3: Regulamento autónomo: Esta opção adota uma abordagem de precaução mais rigorosa do que a opção 2. Visa a adoção de medidas normativas, no âmbito do processo legislativo ordinário. A opção 3 aplicar-se-ia principalmente nas águas da UE, enquanto as disposições aplicáveis aos navios da UE que operam em águas exteriores continuariam a ser cobertas pelos quadros legislativos já adotados pelas ORGP. Parte do pressuposto que a regionalização das medidas técnicas não será efetiva antes de 2016 e que o novo quadro de recolha de dados tão pouco o será antes de 2014, no mínimo, pelo que, com base no estatuto de conservação atual de pelo menos 25 espécies de aves marinhas nas águas da UE, deveriam ser rapidamente aplicadas medidas regulamentares de proteção destas espécies.

Esta opção engloba duas subopções:

- Subopção 3a: com medidas de acompanhamento e de atenuação;
- Subopção 3b: apenas com medidas de atenuação, sendo o acompanhamento o previsto para a opção 2.

Nesta opção não há qualquer necessidade implícita de novas medidas de investigação, formação ou sensibilização. Tais medidas continuariam a poder beneficiar de apoio ao abrigo do FEP/FEAMP.

## **5. RESUMO DOS IMPACTOS**

Os impactos de cada opção foram avaliados o mais exaustivamente possível. Contudo, dada a falta de dados pertinentes, nomeadamente económicos, não foi possível quantificar com precisão alguns deles.

### Económicos:

Com a opção 1, na pesca com palangre continuariam a existir os impactos negativos sob a forma de custos diretos incorridos em consequência das perdas de isco e dos danos causados ao pescado capturado e às redes pelas aves marinhas. Manter-se-iam também os custos indiretos resultantes das capturas de pescado não efetuadas porque os iscos que as possibilitam capturam aves marinhas. A experiência mostra que, no conjunto, estes custos podem ser significativos. Os impactos seriam muito menores no caso das redes fixas e de outras pescarias (arrasto e redes de cerco com retenida), uma vez que os custos diretos e indiretos seriam inferiores.

No caso da opção 2 e das subopções 3a e 3b, a adoção de medidas de atenuação implicaria custos diretos, mas estes custos poderiam ser compensados na pesca com palangre, dada a probabilidade de, graças à aplicação das medidas de atenuação, diminuir as perdas de isco, os danos causados às artes e ao pescado capturado e as capturas de pescado não efetuadas. É difícil prever o impacto que ambas as opções teriam na pesca com redes fixas, uma vez que as únicas medidas de atenuação aplicáveis nesse caso são o encerramento das zonas de pesca e a restrição do acesso às mesmas. Tais encerramentos poderiam resultar na perda de rendimentos, em função da sua localização, da sua duração e das possibilidades de pesca alternativas, o que é particularmente notório no caso das subopções 3a e 3b, em que as medidas seriam obrigatórias.

Nas águas exteriores à UE, o impacto da opção 2 seria marginal, uma vez que a tónica seria colocada na consolidação e no reforço da aplicação das medidas existentes, e não na introdução de novas medidas. No caso das subopções 3a e 3b, não haveria qualquer impacto adicional nessas águas, dado que as pescarias continuariam a ser cobertas pelos quadros legislativos já adotados pelas ORGP e não por regulamentos novos. As opções 2 e 3 poderiam ter efeitos positivos, na medida em ajudariam os pescadores a satisfazer requisitos prévios em matéria de conservação no âmbito dos sistemas de certificação. Estas opções poderiam também beneficiar os operadores do ecoturismo, uma vez que, com o aumento das populações de aves marinhas, aumentariam também as oportunidades de observação de aves.

#### Ambientais:

Com a opção 1, é provável que as capturas acessórias de aves marinhas se mantenham nos níveis não sustentáveis atuais, suscetíveis de influenciarem o estado das populações de pelo menos 49 espécies de aves marinhas.

Com o plano de ação da UE, a experiência adquirida ao nível global mostra que é possível realizar, a curto prazo, reduções progressivas das capturas acessórias de 20-30 % na pesca com palangre. A mais longo prazo, é possível eliminar essas capturas. No caso da pesca com redes fixas, é mais difícil prever reduções das capturas acessórias, uma vez que as únicas medidas de atenuação aplicáveis nesse caso são o encerramento das zonas de pesca e a restrição do acesso às mesmas. Há exemplos de defeso nas pescarias com redes fixas que permitiram reduzir substancialmente as capturas acessórias.

A integração do acompanhamento das capturas acessórias de aves marinhas no novo quadro de recolha de dados proporcionará uma cobertura mais ampla das pescarias pertinentes e incluirá também a pesca com redes de arrasto e a pesca com redes de cerco com retenida, em que há suspeitas de ocorrência de capturas acessórias.

Para as águas exteriores, o plano de ação prevê um mecanismo destinado a reforçar o cumprimento das medidas em vigor. No âmbito desta opção, as medidas de sensibilização, formação e investigação previstas proporcionariam ao setor da captura uma melhor compreensão do problema e das possíveis soluções.

Os impactos das subopções 3a e 3b seriam semelhantes aos descritos para a opção 2, embora, tendo em conta que as medidas seriam obrigatórias, a redução das capturas acessórias de aves marinhas pudesse ser mais rápida nas pescarias em que fossem introduzidas medidas. O acompanhamento no âmbito da subopção 3a permitiria melhorar o conhecimento das capturas acessórias de aves marinhas ocasionais, mas apenas nas pescarias que exigirem esse acompanhamento. Com a subopção 3b, o acompanhamento seria idêntico ao da opção 2.

Como não se prevê qualquer medida específica nas águas exteriores para esta opção, os impactos ambientais nestas pescarias deveriam ser idênticos aos da opção 1.

#### Sociais:

A opção 1 obteria reações negativas das ONG e do público em geral e seria considerada um sinal de incapacidade da Comissão para cumprir as suas obrigações decorrentes dos acordos e convenções internacionais. As opções 2 e 3 deveriam obter uma reação positiva das ONG e do público em geral. A opção 2 teria igualmente o apoio do setor da captura e das administrações nacionais, dado que é uma abordagem da base para o topo, com medidas à escala regional. As opções 3a e 3b suscitariam provavelmente reações mais negativas da parte do setor da captura e das administrações, que as considerariam desproporcionais ao problema. Os encerramentos ou a restrição do acesso a zonas previstas nessas subopções podem ter um impacto no emprego, se forem demasiado restritivos.

#### Impactos nas PME:

Com a opção 1 não haveria repercussões para as PME. As opções 2 e 3 teriam impactos, mas no caso da opção 2 esses impactos seriam reduzidos, dado que as medidas seriam em larga medida voluntárias, orientadas para pescarias específicas e integradas noutros regulamentos, para além de apresentarem benefícios para compensar os custos conexos. Com as subopções 3a e 3b, os impactos seriam semelhantes aos da opção 2, mas as medidas seriam obrigatórias, pelo que haveria menos possibilidades de as adaptar às especificidades das diferentes pescarias. Com as opções 2 e 3, isentar as micro PME de quaisquer medidas adotadas seria prejudicial para os objetivos de conservação da presente iniciativa, uma vez que mais de 90 % dos pequenos navios seriam efetivamente excluídos; por conseguinte, por razões de proporcionalidade, esta isenção não constitui uma opção.

#### Simplificação e ónus administrativo

Para a opção 1, considera-se que os custos administrativos são neutros. No caso da opção 2, os custos administrativos e de acompanhamento são estimados em cerca de **5,2 milhões de EUR** por ano. Após 2014, com a integração do acompanhamento das capturas acessórias no quadro de recolha de dados, estes custos seriam reduzidos. No caso da subopção 3, os custos administrativos foram estimados em cerca de **14,4 milhões de EUR** por ano. O aumento dos custos resulta de medidas de acompanhamento e controlo suplementares. Para a subopção 3b, os custos seriam semelhantes aos da opção 2, isto é, cerca de **5,2 milhões de EUR** por ano. Em todos os casos, mais de 90 % dos custos realizados prendem-se com o acompanhamento e a inspeção. As administrações nacionais são as mais afetadas.

## **6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES**

Com base na análise realizada, preconiza-se a opção 2 (plano de ação da UE), na medida em que deverá conduzir a uma redução das capturas acessórias de aves marinhas em diversas pescarias, com custos inferiores, para o setor da pesca e as administrações nacionais, aos das outras opções.

A segunda melhor opção é a subopção 3b (medidas de atenuação obrigatórias), que tem a vantagem de tratar esta problemática mais rapidamente do que a opção 2, atendendo ao calendário provável para a introdução de um novo quadro de medidas técnicas. Contudo, esta opção comporta o risco de introduzir medidas de atenuação inadequadas ou insuficientemente

testadas, para além de lhe faltar a flexibilidade necessária para adaptar essas medidas a determinadas zonas ou pescarias ao longo do tempo, à medida que se disponha de mais informações.

Em terceiro lugar está a subopção 3a (medidas de acompanhamento e de atenuação obrigatórias), que comporta igualmente o mesmo risco de insuficiências no que se refere à exigência de aplicar medidas de atenuação em determinadas pescarias. A introdução de obrigações de acompanhamento específicas agrava estes problemas, correndo-se o risco de que o acompanhamento se focalize em zonas ou tipos de arte errados.

As subopções 3a e 3b não preveem qualquer disposição em matéria de sensibilização ou de investigação.

A opção 1 (*status quo*) é a menos desejável. Economicamente vantajosa a curto prazo, esta opção não permitirá contudo atingir os objetivos específicos estabelecidos. Com ela, as capturas acessórias de aves marinhas manter-se-ão a níveis inaceitáveis e a dimensão das capturas acessórias em relação às populações, bem como a ameaça que a pesca representa para a conservação das aves marinhas, continuarão a ser pouco conhecidos.

## **7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO**

No quadro da opção preconizada, isto é, a adoção de um plano de ação, os Estados-Membros devem apresentar de dois em dois anos à Comissão um relatório sobre o nível de capturas acessórias de aves marinhas observado por pescaria e tipo de arte e sobre a aplicação das medidas de atenuação e respetiva eficácia. A Comissão, conjuntamente com o CIEM e o CCTEP, elaborará um modelo normalizado de relatório para a transmissão de informações pelos Estados-Membros, que poderia ser também utilizado para facilitar o acesso aos dados ao público em geral.

Com base nesses relatórios, a Comissão procederá a uma avaliação intercalar do plano de ação da UE após o segundo destes relatórios e, a partir dessas informações, apresentará em seguida uma comunicação ao Parlamento e ao Conselho sobre a execução do plano.

O CIEM, o CCTEP e outros organismos especializados pertinentes serão convidados a contribuir para o referido exame. Em especial, o CIEM será convidado a fornecer estimativas das populações e das capturas acessórias para as espécies que suscitam preocupação, a fim de determinar a dimensão do problema.

Após o quarto relatório (8 anos) de execução, a Comissão procederá a uma revisão e avaliação exaustivas do plano de ação da UE e atualizá-lo-á em conformidade. Essa revisão deve ser programada de modo a coincidir com a obrigação de alcançar um bom estado ambiental até 2020, imposta pela Diretiva-Quadro Estratégia Marinha.

Em paralelo, nos termos do artigo 12.º da Diretiva Aves, os Estados-Membros devem apresentar, de três em três anos, um relatório sobre a aplicação das disposições nacionais adotadas por força da diretiva, que poderá permitir obter informações complementares.