



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 13.7.2011
SEC(2011) 892 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 à política comum das pescas

{COM(2011) 425 final}
{SEC(2011) 891 final}

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

1.1. A PCP falhou o seu objectivo

A actual PCP não conseguiu assegurar a exploração sustentável dos recursos aquáticos vivos, não obstante os novos instrumentos de gestão introduzidos em 2002: os planos de gestão a longo prazo, que tinham por objectivo a exploração das unidades populacionais a níveis sustentáveis e a reconstituição das unidades populacionais sujeitas a sobrepesca, e os conselhos consultivos regionais, que se destinavam a fomentar o diálogo entre as partes interessadas e com a Comissão.

Os problemas subjacentes a este fracasso são interdependentes. A sobrecapacidade é o motor principal da sobrepesca. No entanto, a redução das quotas, que tinha por objectivo reduzir a sobrepesca, contribuiu para aumentar ainda mais a sobrecapacidade. Do mesmo modo, a sobrecapacidade implica maus resultados económicos do sector da captura — mas os maus resultados económicos incentivam a sobrepesca enquanto solução a curto prazo para a diminuição dos rendimentos. Têm também como consequência os repetidos apelos do sector a um apoio financeiro público, que mantém a sobrecapacidade e leva a que os pareceres científicos não sejam devidamente tomados em consideração aquando da fixação dos totais admissíveis de captura. Tendo presentes estas interrelações, os problemas podem ser assim categorizados:

- A falta de sustentabilidade ambiental devido à sobrepesca constitui o principal problema da PCP - e todos os outros problemas a agravam. A sobrepesca é induzida principalmente pela sobrecapacidade da frota, pelo facto de os pareceres científicos não serem devidamente tomados em consideração aquando da fixação dos totais admissíveis de captura e pela falta de uma hierarquização das prioridades aquando da fixação dos objectivos. A estabilidade relativa, o elevado nível das devoluções, o incumprimento insuficiente das regras e a falta de pareceres científicos suficientes constituem motivos adicionais.
- O segundo problema reside na reduzida sustentabilidade económica, sobretudo do sector da captura. Muitas frotas não são lucrativas e são vulneráveis aos choques externos (por exemplo, as subidas dos preços dos combustíveis).
- O terceiro problema consiste na falta de sustentabilidade social, que afecta principalmente o sector da captura e as zonas que dependem da pesca. Os baixos salários e os perigos graves para a segurança significam que o sector da captura não é, em termos de emprego, atraente para as potenciais novas gerações de pescadores. Assim, nos últimos 15 anos, o emprego, sobretudo no sector da captura, tem vindo a diminuir em muitas zonas dependentes das pescas.
- Em quarto lugar, a PCP tem um quadro jurídico muito complexo, que promove a microgestão e impede que se alcance a sustentabilidade ambiental.
- A dimensão externa da PCP funcionou também pior do que era esperado, sobretudo em termos de sustentabilidade ambiental, mas também em termos de governação internacional.

1.2. Quem é afectado pela PCP e como?

<i>Parte interessada</i>	<i>Descrição</i>	<i>Interesses principais</i>
<i>Sector da captura na UE</i>	Armadores da CE e tripulação	Manter a rendibilidade e os meios de subsistência
<i>Empresas & comunidades dependentes</i>	Empresas e comunidades dependentes das pescas	Manter a rendibilidade e os meios de subsistência
<i>Sector da transformação</i>	Transformadores de matérias-primas importadas e capturadas nas águas da CE	Manter a rendibilidade e os meios de subsistência, estabilidade do abastecimento
<i>Responsáveis pela regulamentação do sector</i>	Organismos nacionais, regionais e locais que regulamentam as pescas	Assegurar um quadro de gestão eficiente, eficaz e prático que equilibre um vasto leque de necessidades das partes interessadas
<i>Investigação no sector</i>	Organismos de investigação científica que contribuem para a conservação e a gestão das unidades populacionais	Contribuir para um regime eficaz de gestão das pescas através de um acesso oportuno a dados consistentes e de alta qualidade
<i>Consumidores</i>	Consumidores de produtos da pesca	Disponibilidade, custo, qualidade e valores nutritivos 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 para a UE. Autoridades em países terceiros que recebem pagamentos ao abrigo de acordos de parceria no domínio da pesca	Conflito de interesses entre os que vêm a UE como um mercado de exportação muito importante e uma fonte de rendimento e as pequenas comunidades de pescadores confrontadas com a concorrência das frotas da UE em pescarias não-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 com as pescas e o meio marinho	Manter as populações de peixes, a biodiversidade marinha e o valor público dos oceanos, rios e lagos

1.3. Por que é necessária a intervenção pública?

As pescas são um exemplo de "tragédia dos comuns": os indivíduos que agem no seu próprio interesse tendem a sobreexplorar uma fonte comum de recursos, competindo com os outros quando capturam a «sua» parte. O que é capturado hoje por um não pode ser capturado amanhã por outro. Os custos de exploração impostos a outrem (menos peixes para pescar, danos ao habitat, etc.) não são tidos em conta pelos pescadores quando tomam as suas decisões de pesca. Na ausência de intervenção regulamentar no que respeita ao acesso, as unidades populacionais serão exploradas a níveis que conduzirão ao seu declínio e extinção comercial. Justifica-se assim a opção pela intervenção regulamentar e o abandono da opção «ausência de acção da UE».

2. DIREITO DE INTERVENÇÃO DA UE

Em conformidade com o artigo 3.º, alínea d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União dispõe de competência exclusiva no domínio da conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da PCP; em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, alínea d), dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros no que diz respeito ao resto da PCP.

A última reforma da PCP teve lugar em 2002, tendo sido executada pelo Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho, de 20 de Dezembro de 2002 . O artigo 35.º desse regulamento contém uma disposição específica sobre uma revisão, antes do final de 2012, dos capítulos II [Conservação e sustentabilidade] e III [Ajustamento da capacidade de pesca]. No entanto, as conclusões do relatório especial sobre a PCP de 2007, do Tribunal de Contas, bem como a própria avaliação da Comissão sobre a actual PCP, levaram-na a ir para além dessa obrigação e a propor uma reforma profunda da PCP.

3. OBJECTIVOS DA PCP

3.1. Objectivos da PCP em conformidade com o Tratado

Os **objectivos** da PCP são estabelecidos nos artigos 3.º, alínea d), 4.º, alínea d), 38.º e 39.º do TFUE. O artigo 11.º é também relevante, pois determina que as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da União, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável. Em conformidade com o artigo 39.º, os objectivos da política agrícola comum, idênticos aos da PCP, são os seguintes:

- incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização óptima dos factores de produção, designadamente da mão-de-obra;
- assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
- estabilizar os mercados;
- garantir a segurança dos abastecimentos;
- assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

Embora idênticos aos da política agrícola comum, os objectivos da PCP têm de ser vistos no contexto específico do sector das pescas.

3.2. Objectivos gerais da reforma

A exploração dos recursos haliêuticos no âmbito da PCP reformada será sustentável nos planos ambiental, económico e social. Numa perspectiva jurídica, estes objectivos são igualmente importantes e nenhum deles pode ser alcançado isoladamente

No entanto, a sustentabilidade ambiental é a pedra angular do êxito da PCP. A análise na avaliação de impacto confirmou que *«se o estado das unidades populacionais não melhorar significativamente, a sustentabilidade continuará a ser limitada em termos económicos e sociais»*. A identificação do problema mostrou a má situação de muitas unidades populacionais, havendo, para o solucionar, que equilibrar a pressão da pesca com a sustentabilidade ambiental.

3.2.1. *Sustentabilidade ambiental*

A sustentabilidade ambiental requer que as unidades populacionais sejam exploradas de forma a não prejudicar a sua exploração futura. Isto significa que a pressão de pesca aplicada deve ser coerente com o rendimento máximo sustentável, «*tentando atingir esse objectivo para as populações mais depauperadas de forma urgente e, quando possível, até 2015*». A realização da sustentabilidade ambiental assegurará também o cumprimento da obrigação de consecução de um bom estado ambiental para o meio marinho até 2020, conforme estabelecido na Directiva-Quadro Estratégia Marinha.

A realização da sustentabilidade ambiental implica:

- a) Eliminar a sobrepesca a curto prazo;
- b) Reduzir, na medida do possível, a sobrecapacidade e as devoluções;
- c) Criar um sistema de tomada de decisões coerente com a sustentabilidade a longo prazo e que seja flexível e adaptável às condições locais;
- d) Encorajar o sector a tomar maior responsabilidade pelos resultados e a cumprir a legislação;
- e) Melhorar a disponibilidade de pareceres científicos e dados económicos.

3.2.2. *Sustentabilidade económica*

Sustentabilidade económica significa dispor de frotas rentáveis, que sejam economicamente viáveis a longo prazo. O mesmo se aplica às actividades conexas de transformação, auxiliares e de aquicultura, dentro dos limites da sustentabilidade ambiental e no contexto de um mercado mundial competitivo e com padrões de consumo em evolução.

3.2.3. *Sustentabilidade social*

Sustentabilidade social significa transformar as pescas e as actividades conexas numa fonte de postos de trabalho atraentes que assegurem um nível de vida equitativo à população que deles depende e garantam a viabilidade das comunidades de pescadores. A sustentabilidade social nessas áreas deve assentar na diversificação económica para actividades marítimas ligadas à pesca, bem como na pesca propriamente dita.

3.2.4. *Outros objectivos: simplificação e redução do ónus administrativo*

A reforma da PCP terá que contribuir para os objectivos gerais da UE em matéria de redução da burocracia. A simplificação implica a redução do número de regulamentos e da sua complexidade e a integração do financiamento público num instrumento financeiro. Quanto ao ónus administrativo, a reforma não inclui qualquer macro-objectivo quantificável, pois a actual política da Comissão nesse domínio caduca no final de 2012.

4. OPÇÕES POLÍTICAS

A **opção do *status quo*** consiste em manter a actual PCP, tendo porém em conta legislação recente, em especial os planos de gestão a longo prazo previstos, o regulamento de controlo e

o regulamento INN. O *status quo* corresponde à PCP tal como será em Janeiro de 2013 e constitui a base de referência para todas as opções de reforma.

A opção 1 pretende realizar a sustentabilidade ambiental num horizonte de tempo flexível, limitando ao mesmo tempo os impactos económico e social negativos a curto prazo.

Os seus componentes principais são:

a) Alcance do rendimento máximo sustentável assim que possível, mas com uma redução interanual do TAC limitada a 25 % (como nos actuais planos de gestão a longo prazo). Em consequência, algumas unidades populacionais atingirão o rendimento máximo sustentável após 2015 (mas o mais tardar em 2020);

b) Utilização da regra da espécie «mais valiosa» para as pescarias mistas;

c) Utilização de direitos individuais transferíveis para eliminar a sobrecapacidade. Os direitos individuais transferíveis seriam obrigatórios para as frotas industriais e voluntários para as frotas da pequena pesca, com um período de aplicação de quatro anos. A transferibilidade limitar-se-á ao interior dos Estados-Membros;

d) Apoio financeiro público centrado na reforma. Os subsídios às frotas (Eixo 1 do actual FEP) serão suprimidos;

e) OCM centrada na comercialização e promoção e na diferenciação do mercado dos produtos locais;

f) Os custos das licenças de pesca no âmbito dos acordos de parceria no domínio da pesca serão gradualmente suportados pelos armadores.

A opção 2 pretende realizar a sustentabilidade ambiental sem qualquer flexibilidade em termos de horizonte de tempo. Com esta opção, a sustentabilidade ambiental seria alcançada até final de 2015, independentemente dos impactos económico e social a curto prazo. Pressupõe firmemente que neste prazo muito curto haverá disponibilidade suficiente de pareceres científicos.

Os seus componentes principais são:

a) Alcance do rendimento máximo sustentável num prazo de quatro anos a contar do início da reforma;

b) Utilização da regra da espécie «mais sensível» para as pescarias mistas;

c) Utilização de direitos individuais transferíveis para eliminar a sobrecapacidade, mas com possibilidade de transferência entre Estados-Membros;

d) Eliminação do apoio financeiro público e da OCM e

e) Fim gradual dos acordos de parceria no domínio da pesca.

A opção 3 pretende realizar a sustentabilidade ambiental num determinado horizonte de tempo minimizando ao mesmo tempo o impacto social negativo. Esta opção minimiza os impactos económico e social a curto prazo, dando ao sector um prazo suplementar para alcançar o rendimento máximo sustentável e aplicar os direitos individuais transferíveis.

Os seus componentes principais são:

- a) Alcance do rendimento máximo sustentável assim que possível, mas com uma redução interanual do TAC limitada a 15 %, de forma a que mais unidades populacionais atinjam os níveis do rendimento máximo sustentável apenas no final do período;
- b) Utilização da regra da espécie «mais valiosa» para as pescarias mistas;
- c) Utilização de direitos individuais transferíveis como na opção 1, mas com um período de aplicação mais longo;
- d) Apoio financeiro público centrado na reforma, dando porém mais atenção às questões sociais;
- e) Revisão limitada da OCM, mantendo algumas formas de intervenção no mercado.

A opção 4 pretende realizar a sustentabilidade ambiental num horizonte de tempo flexível, limitando ao mesmo tempo os impactos económico e social negativos a curto prazo, mas sem direitos individuais transferíveis geridos pela UE. Esta opção é equivalente à opção 1, mas sem direitos individuais transferíveis como solução para a sobrecapacidade. Os Estados-Membros dispõem de liberdade de decisão quanto à aplicação dos direitos individuais transferíveis.

Foram ainda analisadas duas outras opções:

A **opção 1a** consiste na opção 1, mas com utilização da regra da espécie «mais sensível» para as pescarias mistas, da opção 2.

A **opção 2a** consiste na opção 2, mas a redução máxima interanual do TAC é limitada a 25 %, como na opção 1.

5. AVALIAÇÃO DAS OPÇÕES

A metodologia utilizada definiu:

- a) Metas mensuráveis para os objectivos e
- b) Um conjunto de indicadores de impacto para avaliar os progressos efectuados em relação ao cumprimento dos objectivos. A governação, o ónus administrativo e a simplificação são avaliados por indicadores adicionais. O valor dos indicadores é medido e comparado para 2012, 2017 e 2022 (2020 para o desempenho ambiental). A avaliação de impacto combina a análise quantitativa e qualitativa.

5.1. Sustentabilidade ambiental

Todas as opções de reforma superam amplamente a do *status quo* em termos de sustentabilidade ambiental. A opção 2 parece ser a que melhores resultados dá tanto a curto como a longo prazo. No entanto, o seu componente ambiental é impraticável, devido ao muito curto período que resta para a elaboração dos pareceres científicos necessários. A opção 1a é a que dá melhores resultados. As opções 1, 2a e 3 proporcionam muito bons resultados, embora inferiores aos da opção 1a, em especial até 2020. A manutenção da sobrecapacidade na opção 4 reduz significativamente o seu desempenho ambiental.

A opção 1a tem o maior potencial para reduzir as capturas indesejadas, combinando o melhor desempenho ambiental, a regra da espécie «mais sensível» para as pescarias mistas, os direitos individuais transferíveis e o componente da regionalização. A regra da espécie «mais valiosa» da opção 1 limita o seu potencial para reduzir as devoluções.

A opção do *status quo* e a opção 4 resultam nas maiores frotas, a curto e a longo prazo. As opções 1 e 3 apresentam a maior redução das frotas.

5.2. Sustentabilidade económica

A opção do *status quo* não alcança a sustentabilidade económica. As opções 1 (e 1a) são as que melhores resultados dão a curto e a longo prazo. A opção 2 dá resultados algo melhores do que as opções 2a e 3. A opção 4 dá resultados significativamente piores devido à manutenção da sobrecapacidade.

O sector da transformação dependente de matérias-primas importadas não seria afectado. Em relação à transformação dos desembarques locais, as opções 1 e 1a dão os melhores resultados a curto e a longo prazo. Em relação aos serviços auxiliares, dependentes da dimensão da frota, os melhores resultados seriam proporcionados pela opção do *status quo*, seguida da opção 4.

5.3. Sustentabilidade social

Todas as opções implicam um declínio substancial do emprego no sector da captura. Dada a menor redução da frota, este declínio é relativamente menos acentuado na opção do *status quo*, seguida de perto pela opção 4. No entanto, em termos de salários, os resultados da opção do *status quo* são muito fracos e os da opção 1 (e 1a) são muito bons. A combinação de emprego e salários mostra que as opções 1 (e 1a) dariam os melhores resultados.

5.4. Simplificação e ónus administrativo

Em termos de simplificação, todas as opções superam a opção do *status quo*. As abordagens regionais das opções 1 (e 1a), 2 (e 2a) e 4 deveriam simplificar ainda mais a PCP.

Em termos de custos de gestão, a obtenção de pareceres científicos e dados económicos representaria um suplemento importante. A introdução dos direitos individuais transferíveis implicaria um certo ónus administrativo para os Estados-Membros e a UE; parte desses custos poderia ser repercutida no sector. Por último, a eliminação dos acordos de parceria no domínio da pesca ou o pagamento dos custos de acesso pelos armadores dos navios reduziriam os custos de gestão a nível da UE. Em suma, a opção do *status quo* seria a mais barata, seguida da opção 4, dado que não haveria custos associados aos direitos individuais transferíveis. A opção 1a seria a mais custosa, devido à necessidade de obter pareceres científicos sobre as unidades populacionais mais sensíveis.

5.5. Dimensão externa

Os melhores resultados correspondem à opção 1 (e 1a).

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES: A OU AS OPÇÕES PREFERIDAS

Figura 1 — Comparação das opções. Nível UE 2017

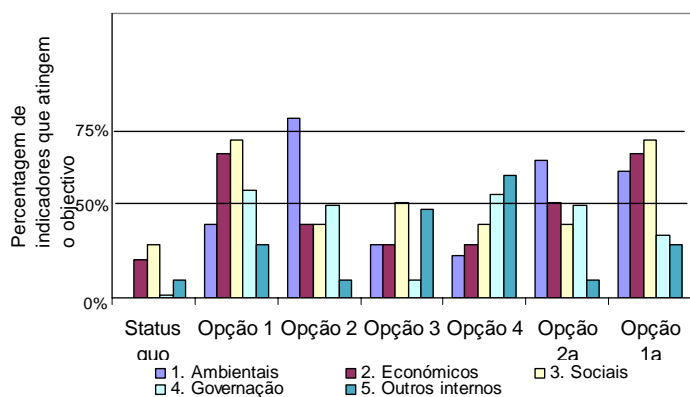
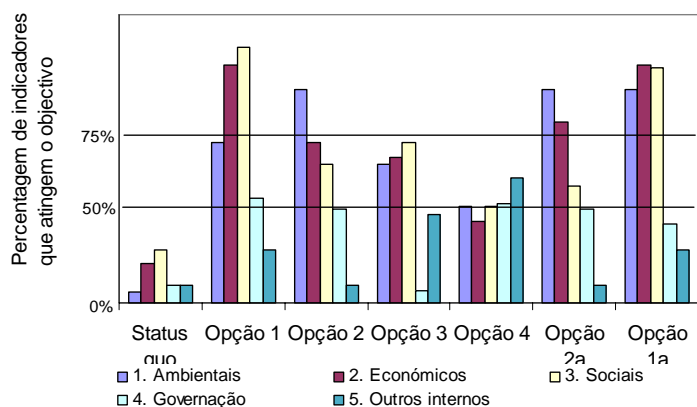


Figura 2 — Comparação das opções. Nível UE 2022



Globalmente, as opções 1 e 1a proporcionam os melhores resultados combinados. Um estudo de quatro regiões dependentes da pesca (Bretanha, Galiza, Sicília e Escócia) confirmam estes resultados a nível regional. A opção 1 (e 1a) proporciona também os melhores resultados em termos de dimensão externa.

7. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

A monitorização dos progressos anuais será efectuada com base em pareceres científicos, para o objectivo do rendimento máximo sustentável, e nos dados económicos/sociais recebidos dos Estados-Membros, para a sustentabilidade económica e social.

Quanto à avaliação, levará algum tempo até que a PCP reformada dê frutos, pelo que deveria, em princípio, realizar-se uma revisão intercalar em 2017, cuja modelização já foi efectuada. A revisão deverá comparar os valores projectados e reais dos seguintes indicadores:

- **Impacto ambiental:** unidades populacionais no nível de rendimento máximo sustentável, dimensão da frota e progressos em termos de direitos individuais transferíveis.

- Impacto económico: rendimento, valor acrescentado bruto, rendimento/rendimento de amortização e margem de lucro líquida.
- Impacto social: emprego (ETI) e salário da tripulação por ETI.

Os valores para 2017 estarão disponíveis em 2019. A avaliação deverá, portanto, ser efectuada em 2019.