



2015/2092(INI)

18.09.2015

PROJETO DE RELATÓRIO

Uma nova PCP: estrutura para as medidas técnicas e para os planos plurianuais
(2015/2092(INI))

Comissão das Pescas

Relator: Gabriel Mato

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	9

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

Uma nova PCP: estrutura para as medidas técnicas e para os planos plurianuais (2015/2092(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente o seu artigo 43.º,
 - Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo à política comum das pescas, nomeadamente o seu artigo 7.º, n.º 2, e os artigos 9.º e 10.º,
 - Tendo em conta o artigo 52.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Pescas (A8-0000/2015),
- A. Considerando que, desde 2009, quase não foram registados avanços nos processos legislativos relativos às medidas técnicas e aos planos plurianuais; por um lado, tal deve-se ao facto de que, devido ao artigo 43.º do TFUE, as propostas da Comissão relativas a estes planos criavam atrito entre as instituições europeias relativamente às suas respetivas competências no processo de decisão; por outro lado, no que se refere às medidas técnicas, as dificuldades surgiam da harmonização da legislação com o Tratado de Lisboa;
- B. Considerando que a reforma da política comum das pescas (PCP) incluiu nos seus objetivos a consecução do rendimento máximo sustentável (RMS) através de uma abordagem ecossistémica e que as medidas técnicas e os planos plurianuais, como medidas de conservação, são os principais instrumentos para alcançar estes objetivos;
- C. Considerando que a eliminação das devoluções e a regionalização se encontram entre as principais alterações introduzidas pela reforma da PCP de 2013;
- D. Considerando que, atualmente, as medidas técnicas constituem um sistema de disposições complexo, heterogéneo e desorganizado, disposições que se caracterizam, frequentemente, pela sua falta de coerência, chegando mesmo a ser contraditórias e, além disso, de difícil compreensão no setor das pescas;
- E. Considerando que a complexidade das medidas técnicas e as dificuldades a que estão associadas, bem como a escassez de resultados positivos concretos no âmbito da PCP e a falta de incentivos, contribuíram para gerar desconfiança entre os pescadores;
- F. Considerando que a revisão das medidas técnicas deve ter como objetivo a melhoria da sustentabilidade dos recursos haliêuticos, sem colocar em risco a viabilidade económica da atividade da pesca, devendo também basear-se em bases científicas sólidas;
- G. Considerando que a proibição de devoluções e o objetivo do rendimento máximo sustentável obrigam à melhoria da seletividade das práticas da pesca;
- H. Considerando que a proibição de devoluções implica que se mude radicalmente a

abordagem na gestão das pescas, sendo necessário abordar de modo muito diferente as medidas técnicas em domínios fundamentais como a composição das capturas;

- I. Considerando que o facto de o Conselho ainda não ter tomado uma posição impediu que a legislação fosse harmonizada com o Tratado de Lisboa e que, após a reforma da PCP, este impasse parece ser resolvido através de atos delegados propostos pelos Estados-Membros e adotados pela Comissão;
- J. Considerando que é necessário definir os princípios básicos comuns aplicáveis a todas as bacias através de um quadro regulamentar, adotado por codecisão («processo ordinário», de acordo com o Tratado de Lisboa), com vista a assegurar a igualdade de condições entre operadores e a facilitar a execução e o controlo das medidas técnicas;
- K. Considerando que não é necessário recorrer à codecisão para adotar medidas regionais ou que sejam alteradas frequentemente, sendo, contudo, necessário manter a codecisão para as normas comuns a todas as bacias marítimas, bem como para as normas que não serão alteradas durante um período razoável;
- L. Considerando que a regionalização pode garantir a adaptação das normas às especificidades de cada pesca e de cada bacia, conferindo flexibilidade e tornando possível uma resposta rápida em situações de emergência;
- M. Considerando que a regionalização pode contribuir para simplificar e melhorar a compreensão das normas, que, por conseguinte, seriam acolhidas com agrado no setor das pescas, especialmente se este for consultado no processo de adoção das mesmas;
- N. Considerando que a regionalização não deve conduzir a uma renacionalização, uma vez que tal não é compatível com a PCP enquanto política comum sobre a qual a UE tem competência exclusiva devido ao carácter uniforme dos recursos;
- O. Considerando que a adoção de medidas técnicas com base na regionalização deve seguir o modelo aprovado pelos legisladores no âmbito da nova política comum das pescas, ou seja, a adoção de atos delegados pela Comissão com base nas recomendações comuns dos Estados-Membros afetados;
- P. Considerando a controvérsia gerada por determinadas propostas de regulamentos específicos que contêm medidas técnicas (redes de deriva, capturas acidentais de cetáceos, proibição do corte das barbatanas de tubarões a bordo dos navios ou pesca de profundidade); que algumas propostas – tais como a relativa à pesca de espécies de profundidade no Atlântico Nordeste – estão bloqueadas há mais de três anos; que o processo relativo à pesca com redes de deriva também se encontra suspenso e que, por vezes, são rejeitados pelas ORGP regulamentos específicos sobre medidas técnicas, como no caso da remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios;
- Q. Considerando que as medidas técnicas vigentes no Mediterrâneo nem sempre se adaptam às necessidades dos diferentes setores da pesca local;
- R. Considerando que a bacia do Mediterrâneo possui características muito diferentes das restantes bacias de pesca comunitária, uma vez que é partilhada por países terceiros que têm regras de conservação muito diferentes das europeias;

- S. Considerando que a eficácia dos planos plurianuais adotados entre 2002 e 2009 foi irregular e que, em geral, os piores resultados estão associados à ineficácia de determinados instrumentos e a falhas no controlo;
- T. Considerando que a reforma da PCP estabeleceu a obrigação de desembarcar sem antes solucionar a inflexibilidade inerente ao sistema dos TAC e das quotas;
- U. Considerando que se preveem dificuldades na aplicação da proibição de devoluções nas pescarias mistas que contêm espécies bloqueadoras (*choke species*), sendo razoável favorecer nos planos plurianuais instrumentos – como, por exemplo, a regulação do esforço de pesca – que não apresentem a mesma inflexibilidade do sistema dos TAC e das quotas e que facilitem a consecução do objetivo do rendimento máximo sustentável, melhorando o desempenho económico da frota para alcançar uma determinada mortalidade por pesca;
- V. Considerando que, após a adoção do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu atua como colegislador em matéria de pescas, à exceção dos TAC e das quotas;
- W. Considerando que não foram adotados quaisquer planos plurianuais desde 2009 devido ao bloqueio das propostas no Conselho;
- X. Considerando que, no âmbito do grupo de trabalho interinstitucional para os planos plurianuais, os legisladores reconheceram a importância de trabalhar em conjunto com vista a encontrar uma forma pragmática de avançar nos planos plurianuais, mas continuando a manter em mente os diferentes pontos de vista no que diz respeito à interpretação do quadro jurídico;
- Y. Considerando que os planos plurianuais devem constituir um quadro sólido e duradouro para a gestão das pescas; que devem basear-se nos melhores e mais recentes pareceres científicos e socioeconómicos disponíveis, assim como devem ser flexíveis para se adaptarem à evolução das unidades populacionais e em relação aos processos de tomada de decisão anuais referentes à concessão de possibilidades de pesca;
- Z. Considerando que, no grupo de trabalho interinstitucional para os planos plurianuais, foram identificados como elementos comuns aos futuros planos plurianuais o objetivo do rendimento máximo sustentável e um calendário para alcançar tal objetivo, um ponto de referência de conservação para invocar as garantias, um mecanismo de adaptação às alterações inesperadas no aconselhamento científico e uma cláusula de revisão;
- AA. Considerando que os planos devem conter um objetivo geral que possa ser alcançado através de medidas de gestão e esteja assente num aconselhamento científico; que este objetivo geral deve ser constituído por rendimentos elevados e estáveis, devendo ver-se refletido nas decisões anuais do Conselho relativas às possibilidades de pesca com base nos últimos pareceres científicos; que estas decisões anuais não devem exceder o estrito domínio da concessão de possibilidades de pesca e devem evitar, na medida do possível, grandes flutuações entre decisões;
- AB. Considerando que o acórdão do Tribunal de Justiça, de 26 de novembro de 2014, sobre os processos C-103/12, Parlamento Europeu v. Conselho, e C-165/12, Comissão v. Conselho, relativos à concessão de possibilidades de pesca em águas da UE aos navios

de pesca que arvoram o pavilhão da República Bolivariana da Venezuela na zona económica exclusiva ao largo da costa do departamento francês da Guiana, cria um precedente ao esclarecer o conteúdo e os limites das diferentes bases jurídicas dispostas no artigo 43.º do TFUE e que o artigo 43.º, n.º 3, apenas pode ser utilizado como base jurídica para a concessão de possibilidades de pesca, tal como previsto nos chamados Regulamentos dos TAC e das quotas;

- AC. Considerando que aguardamos o acórdão do Tribunal de Justiça sobre o processo C-124/13, Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia, relativo ao Regulamento (UE) n.º 1243/2012 do Conselho, que estabelece um plano a longo prazo para as unidades populacionais de bacalhau e para as pescas que exploram essas unidades populacionais, no qual o Parlamento defende que, tendo em conta o seu objetivo e conteúdo, o Regulamento deveria ter sido adotado com base no artigo 43.º, n.º 2, do TFUE, seguindo o processo legislativo ordinário com o Parlamento na qualidade de colegislador; que o Parlamento está igualmente contra o fracionamento da proposta da Comissão, já que o Conselho separou a proposta em dois atos legislativos;
- AD. Considerando os progressos conseguidos quando do plano plurianual para o Báltico, em que o Conselho aceitou trabalhar em conjunto com o PE a fim de adotar os objetivos de mortalidade por pesca;
- AE. Considerando que, na ausência de planos plurianuais, os planos de devolução, adotados por atos delegados pela Comissão com base nas recomendações dos Estados-Membros afetados, podem alterar os tamanhos mínimos de conservação;
- AF. Considerando que os planos de devolução desempenharão um papel fundamental pois uma alteração dos tamanhos mínimos de conservação pode levar a transformações nas técnicas de pesca, o que, por conseguinte, modificaria a mortalidade por pesca e a biomassa da população reprodutora, que são as duas metas quantificáveis dos planos plurianuais; considerando que, com a alteração dos tamanhos mínimos de conservação através de atos delegados, os principais parâmetros dos planos plurianuais seriam também alterados a partir de uma dimensão exterior aos mesmos;
- AG. Considerando que os colegisladores tiveram como objetivo que estes atos delegados fossem provisórios, durante um prazo que jamais poderia exceder os três anos;
- AH. Considerando que, para uma mesma espécie, os tamanhos mínimos de conservação podem variar entre zonas, a fim de ter em consideração as características específicas das pescas e das práticas utilizadas; que, sempre que possível, é desejável estabelecer decisões horizontais para todas as zonas com vista a facilitar as tarefas de controlo;
1. Considera que as futuras medidas técnicas devem ser simplificadas e inseridas num quadro jurídico com uma estrutura clara, bem como ser definida sobre bases científicas sólidas;
 2. É de opinião que é necessário rever as medidas técnicas, com vista a corrigir a complexidade e a heterogeneidade da legislação vigente, melhorar a sua base científica e reforçar a sua coerência e aceitação por parte do setor das pescas;
 3. Considera que as medidas técnicas devem adaptar-se, na medida do possível, às

especificidades de cada tipo de pesca e de cada região, permitindo assim garantir um maior nível de cumprimento por parte do setor em causa;

4. Considera que, para melhorar a aceitação e o respeito pelas regras da PCP por parte do setor das pescas, é necessário um maior nível de participação dos pescadores no processo de decisão, sendo igualmente necessário oferecer-lhes incentivos através da melhoria dos auxílios para a inovação e para uma maior seletividade das práticas da pesca;
5. É de opinião que é necessário manter a codecisão ao adotar normas comuns a todas as bacias marítimas ou no caso de normas que não sejam alteradas durante um período razoável;
6. Entende que não é necessário recorrer à codecisão para adotar medidas regionais ou que possam ser alteradas frequentemente;
7. Considera que a estrutura da regulamentação relativa às medidas técnicas deve assentar sobre três eixos regidos pela codecisão e sobre um quarto que utilize a regionalização. Os três primeiros devem abranger um conjunto de normas comuns e centralizadas, um conjunto de normas específicas para as bacias marítimas e um determinado número de normas técnicas específicas. Todas estas medidas seriam adotadas ao abrigo do processo de codecisão. Por outro lado, a regionalização seria aplicável às normas regionais ou às normas passíveis de serem frequentemente alteradas;
8. Considera necessário avaliar o modo como as frotas da UE são influenciadas pelas perspetivas, eficácia e consequências socioeconómicas dos regulamentos específicos, baseados em medidas técnicas como as relativas a redes de deriva, a capturas acidentais de cetáceos, à proibição do corte das barbatanas de tubarões a bordo dos navios ou à pesca de profundidade;
9. Entende que é necessário definir urgentemente um conjunto consistente de medidas técnicas operacionais para cada uma das três bacias principais, tendo em conta as especificidades próprias de cada uma das bacias, nomeadamente a do Mediterrâneo, onde as decisões comunitárias neste domínio podem ter um impacto significativo sobre a concorrência entre os pescadores europeus e a frota não comunitária;
10. Defende que, tendo em conta a proibição de devoluções, a legislação relativa às medidas técnicas em domínios como a composição das capturas deve demonstrar flexibilidade suficiente para ter em consideração em tempo real a evolução da pesca e os progressos na melhoria da seletividade das práticas da pesca;
11. Considera que, na revisão das medidas técnicas, deve manter-se em mente o seu impacto não só em matéria de conservação dos recursos como também no âmbito dos custos da exploração e da viabilidade económica da atividade da pesca;
12. É de opinião que o objetivo de conservação prosseguido com a legislação relativa às medidas técnicas poderia ser reforçado com medidas destinadas a melhorar a gestão da oferta e da procura através de uma crescente concentração do setor em organizações de produtores, o que permitiria otimizar os resultados previstos na legislação comunitária;

13. Considera que os planos plurianuais devem desempenhar um papel cada vez mais relevante na PCP em matéria de conservação dos recursos haliêuticos, uma vez que representam o meio mais adequado para adotar e aplicar as medidas técnicas específicas a nível regional;
14. Julga necessário que os legisladores mantenham os seus esforços para alcançar acordos no âmbito dos planos plurianuais com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia;
15. Considera que os planos plurianuais devem constituir um quadro sólido e duradouro para a gestão das pescas, bem como devem basear-se nos melhores e mais recentes pareceres científicos e socioeconómicos disponíveis, adaptando-se à evolução das unidades populacionais e conferindo flexibilidade aos processos de tomada de decisão anuais do Conselho referentes às possibilidades de pesca; considera ainda que estas decisões anuais não devem exceder o estrito domínio da concessão de possibilidades de pesca e devem evitar, na medida do possível, grandes flutuações entre decisões;
16. Defende a necessidade de conceber os futuros planos plurianuais com vista a cumprirem o objetivo do rendimento máximo sustentável, incluindo um calendário predefinido, um ponto de referência de conservação para invocar as garantias, um mecanismo de adaptação às alterações nos pareceres científicos, bem como uma cláusula de revisão;
17. Considera que, para evitar problemas decorrentes da obrigação de desembarque nas pescarias mistas, parece razoável favorecer a regulação do esforço de pesca, pois esta não apresenta a mesma inflexibilidade do sistema dos TAC e das quotas;
18. Entende que, ao definir e desenvolver os planos plurianuais, é necessário reforçar a participação das partes interessadas através dos conselhos consultivos e em todas as decisões referentes à regionalização;
19. Considera que o Parlamento Europeu deve dar uma atenção especial à análise dos atos delegados relativos aos planos de devolução;
20. Considera que a validade provisória dos atos delegados relativos aos planos de devolução, incluindo as alterações dos tamanhos mínimos, jamais deveria ser superior a três anos, sendo que estes devem substituídos, se for caso disso, por um plano plurianual e que, para o efeito, os planos plurianuais devem ser adotadas o mais rapidamente possível;
21. É de opinião que as decisões sobre os tamanhos mínimos no âmbito da regionalização devem ser adotadas tendo em conta a necessidade de evitar a sua proliferação em cada espécie, já que tal dificultaria o controlo e poderia gerar irregularidades ou fraudes na comercialização das mercadorias;
22. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Introdução

A reforma da política comum das pescas (PCP) efetuada em 2013 incluiu nos seus objetivos a consecução do rendimento máximo sustentável (RMS) através de uma abordagem ecossistémica. Tanto as medidas técnicas como os planos plurianuais, como medidas de conservação, são os principais instrumentos para alcançar estes objetivos.

No entanto, desde 2009, quase não foram registados avanços nos processos legislativos relativos às medidas técnicas e aos planos plurianuais. No caso dos planos plurianuais, chegou-se a um impasse interinstitucional. Este impasse deveu-se ao facto de as propostas legislativas de planos plurianuais incluírem a concessão de possibilidades de pesca entre as regras de controlo das capturas, pelo que as propostas da Comissão criaram atrito devido ao artigo 43.º do TFUE. No referente às medidas técnicas, as dificuldades decorreram da harmonização da legislação com o Tratado de Lisboa.

2. As medidas técnicas

As medidas técnicas têm como objetivo evitar as capturas de juvenis e outras capturas acessórias. Em princípio, a base do sistema é constituída por três regulamentos que seguem uma lógica geográfica (Báltico, Mediterrâneo e Atlântico e outras águas). As medidas técnicas são um conjunto específico de regras, mas, por vezes, fazem parte de um conjunto mais abrangente de instrumentos de gestão, tais como os planos plurianuais. Existem também regulamentos específicos, tais como os regulamentos relativos à proibição das redes de deriva, à prevenção de capturas acidentais de cetáceos ou à proibição do corte das barbatanas de tubarões a bordo dos navios. Deste modo, as medidas técnicas encontram-se dispersas por mais de trinta regulamentos diferentes e formam um sistema de disposições complexo, heterogéneo e desorganizado, disposições que se caracterizam, frequentemente, pela sua falta de coerência, chegando mesmo a ser contraditórias.

A complexidade das medidas técnicas deve-se, em parte, ao facto de terem sido adotadas ao abrigo de diferentes processos legislativos e seguindo diferentes motivações. Algumas destas medidas foram promovidas pelas Organizações Regionais de Gestão das Pescas (ORGP). Noutros casos, foram adotadas no âmbito dos regulamentos anuais dos TAC e das quotas. No entanto, a maior parte das medidas técnicas foram adotadas pelo Conselho ou pela Comissão de acordo com o procedimento de comitologia, antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa e sem a participação do Parlamento Europeu.

No que diz respeito à heterogeneidade e à falta de coerência das medidas técnicas, tal deve-se ao facto de que grande parte das medidas foram aprovadas gradualmente pelo Conselho como parte dos regulamentos anuais que fixam os totais admissíveis de capturas (TAC) e as quotas. Por conseguinte, algumas medidas técnicas surgiram da negociação política entre Estados, contendo poucas bases científicas e criando discrepâncias injustificadas entre os mares. Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as medidas dos TAC e das quotas que apresentam diferenças devem ser adotadas conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

A abordagem geográfica das medidas técnicas reflete-se claramente no tratamento diferenciado aplicado no caso do Mediterrâneo. Neste caso, somente em 2006 foi adotado um

conjunto de medidas mais ou menos consistente. No entanto, o Conselho Consultivo para o Mediterrâneo solicitou várias vezes a revisão de certas medidas técnicas. É pertinente notar que, devido à sua complexidade, a Comissão não incluiu o Mediterrâneo no seu recente estudo sobre as medidas técnicas¹.

Uma parte das medidas técnicas consiste em regulamentos específicos, tendo o processo legislativo da maior parte destes regulamentos gerado controvérsia. É de referir que a proposta relativa à pesca de espécies de profundidade no Atlântico Nordeste² está bloqueada há mais de três anos e que o processo relativo à pesca com redes de deriva³ também se encontra suspenso. Estas dificuldades e controvérsias surgem como resposta ao conteúdo das propostas. Em determinados casos, como no da remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios⁴, a norma foi rejeitada pelas ORGP, pelo que a frota da União Europeia é colocada numa situação de desvantagem em relação às frotas de países terceiros. Noutros casos, como o do Regulamento que estabelece medidas relativas às capturas acidentais de cetáceos no exercício das atividades de pesca⁵, seria necessário avaliar a sua eficácia.

Por outro lado, os regulamentos relativos às medidas técnicas contêm uma série de exceções e derrogações, sendo que todas as disposições foram sujeitas a alterações. Por exemplo, o Regulamento (CE) n.º 850/1998 foi alterado catorze vezes. A complexidade das medidas técnicas foi aumentando com estas alterações sucessivas. Existe um número significativo de inconsistências, bem como a ausência de uma definição clara para os domínios respetivos dos atos delegados e de execução, o que dificulta o avanço dos processos legislativos. Por conseguinte, o conjunto das medidas técnicas há muito que requer uma racionalização, simplificação e adaptação ao Tratado de Lisboa.

Em 2002 e em 2008, procurou efetuar-se uma revisão do conjunto das medidas técnicas⁶. Uma dessas tentativas falhou e a outra ficou reduzida a mais uma de inúmeras alterações. Os processos legislativos relativos à harmonização dos três principais regulamentos geográficos com o Tratado de Lisboa também não progrediram.

A Comissão encerrou, em maio de 2014, uma consulta pública intitulada «Criação de um novo quadro de medidas técnicas na PCP reformada». A maioria dos Estados-Membros que responderam a esta consulta considerou necessário simplificar as medidas técnicas, garantindo uma igualdade de condições que requer que algumas regras se mantenham no domínio da codecisão. Entenderam igualmente que o nível de regionalização na definição das medidas técnicas deve centrar-se na aplicação prática e ter em conta as atividades de controlo e vigilância. Os intervenientes no setor das pescas consideraram necessário aplicar uma abordagem minimalista na nova estrutura das medidas técnicas, excluindo a codecisão das decisões relativas à microgestão. Por sua vez, as ONG consideraram necessário definir um quadro geral de medidas técnicas, contendo os objetivos gerais e as normas mínimas comuns que devem ser aplicadas em toda a UE, a fim de garantir que não se verificam lacunas na gestão, sendo por este motivo que não deve ser efetuada uma simplificação em detrimento da proteção do meio ambiente.

¹ *A study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP*. Projeto n.º: ZF1455_S02. 7 de julho de 2014

² COM(2012)0371 final – 2012/0179 (COD)

³ COM(2014)0265 final – 2014/0138 (COD)

⁴ Regulamento (EU) n.º 605/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013

⁵ Regulamento (CE) n.º 812/2004 do Conselho, de 26 de abril de 2004

⁶ COM(2002)672 e COM(2008)324

A codecisão será necessária na futura regulamentação relativa às medidas técnicas, a fim de assegurar condições de igualdade e facilitar a execução e o controlo. Por sua vez, a regionalização pode simplificar a gestão, garantindo que as normas se adaptem às especificidades de cada pesca e de cada bacia, conferindo flexibilidade e tornando possível uma resposta rápida em situações de emergência. Além disso, a regionalização pode contribuir para simplificar e melhorar a compreensão das normas, que, por conseguinte, seriam acolhidas com agrado pela indústria, especialmente se esta for consultada no processo de adoção das normas. Contudo, a regionalização absoluta não é compatível com a PCP enquanto política comum sobre a qual a UE tem competência exclusiva devido ao carácter uniforme dos recursos.

Assim, não parece necessário recorrer à codecisão para adotar medidas regionais ou que sejam alteradas frequentemente, sendo, contudo, necessário manter a codecisão para as normas comuns a todas as bacias marítimas, bem como para as normas que não sejam alteradas durante um período razoável.

A estrutura da regulamentação relativa às medidas técnicas deve assentar sobre três eixos, devendo abranger um conjunto de normas comuns e centralizadas, um conjunto de normas específicas para as bacias marítimas e um determinado número de normas específicas adotadas através do processo de codecisão. Um quarto eixo, sujeito à regionalização, seria aplicável às normas regionais ou às normas passíveis de serem frequentemente alteradas.

3. Os planos plurianuais

Os planos plurianuais visam gerir as principais espécies com interesse para a pesca e têm como elemento comum o estabelecimento de objetivos para a gestão das espécies em termos de tamanho da biomassa da população reprodutora e de mortalidade por pesca. Existem atualmente onze planos plurianuais que utilizam vários instrumentos diferentes. Em geral, aplicam-se os totais admissíveis de capturas (TAC), mas existem também diferentes tipos de instrumentos, tais como medidas técnicas, restrições ao esforço de pesca ou normas específicas de controlo.

Os planos plurianuais foram iniciados após a reforma da PCP de 2002. Dos planos existentes, dois deles regulam espécies geridas por ORGP: o atum-rabilho e o alabote da Gronelândia, enquanto os restantes planos regulam as espécies nas águas comunitárias seguindo os pareceres do Conselho Internacional de Exploração do Mar (CIEM). Entre 2002 e 2009, observou-se que o seu desenvolvimento foi relativamente lento, registando-se uma evolução nas suas modalidades. Desde 2009 que não são adotados quaisquer planos devido a um bloqueio das propostas no Conselho.

A eficácia dos planos plurianuais tem sido irregular, estando os piores resultados, em geral, associados à ineficácia dos mecanismos de redução do esforço da pesca e a falhas no controlo. Não devemos esquecer que a gestão da frota e, por conseguinte, da capacidade efetiva da pesca perdeu importância no âmbito da PCP. Embora as diferentes crises tenham provocado uma redução significativa da frota, a redução da capacidade de pesca revelou-se muito menor.

Não obstante a sua importância, quase não foram observados desenvolvimentos nos últimos anos em resultado do impasse interinstitucional decorrente das diferentes interpretações do Parlamento Europeu e do Conselho relativamente à base jurídica que deve ser aplicada aos planos plurianuais e, em particular, se é adequado utilizar o n.º 2 ou o n.º 3 do artigo 43.º do

TFUE. O artigo 43.º, n.º 3, concede todo o poder de decisão ao Conselho, excluindo o Parlamento. Em 26 de novembro de 2014, o Tribunal de Justiça emitiu um acórdão sobre os processos¹ interpostos pelo Parlamento Europeu e a Comissão contra uma Decisão do Conselho relativa à concessão de possibilidades de pesca em águas da UE aos navios de pesca que arvoram o pavilhão da República Bolivariana da Venezuela na zona económica exclusiva ao largo da costa do departamento francês da Guiana. Este acórdão cria um precedente ao esclarecer que o artigo 43.º, n.º 3, apenas pode ser utilizado como base jurídica para a concessão de possibilidades de pesca, tal como previsto nos Regulamentos dos TAC e das quotas.

Aguardamos ainda o acórdão do Tribunal de Justiça sobre o processo C-124/13, Parlamento Europeu v. Conselho, relativo ao Regulamento (UE) n.º 1243/2012 do Conselho, que estabelece um plano a longo prazo para as unidades populacionais de bacalhau, na qual o Parlamento defende que, tendo em conta o seu objetivo e conteúdo, o Regulamento deveria ter sido adotado com base no artigo 43.º, n.º 2, do TFUE, seguindo o processo legislativo ordinário com o Parlamento na qualidade de colegislador. O Parlamento está igualmente contra o fracionamento da proposta da Comissão, já que o Conselho separou a proposta em dois atos legislativos.

Por outro lado, em abril de 2014, o grupo de trabalho interinstitucional para os planos plurianuais concluiu os seus trabalhos. Durante estes, os representantes dos legisladores reconheceram a importância de trabalhar em conjunto com vista a encontrar uma forma pragmática de avançar nos planos plurianuais, mas continuando a manter em mente os diferentes pontos de vista relativamente à interpretação do quadro jurídico. Considera-se que os planos plurianuais devem constituir um quadro sólido e duradouro para a gestão das pescas, baseando-se nos melhores pareceres científicos disponíveis. Devem também permitir que se efetuem adaptações à evolução das unidades populacionais, bem como que se confira flexibilidade aos processos de tomada de decisão anuais referentes às possibilidades de pesca.

Foram identificados como elementos comuns aos futuros planos plurianuais o objetivo do rendimento máximo sustentável e um calendário para alcançar tal objetivo, um ponto de referência de conservação para invocar as garantias, um mecanismo de adaptação às alterações no aconselhamento científico e uma cláusula de revisão.

Após a reforma da PCP de 2013, os planos plurianuais devem incluir nos seus objetivos o rendimento máximo sustentável, bem como um prazo para o alcançar. Devem também conter medidas para a aplicação da proibição das devoluções e da obrigação de desembarcar², bem como garantias para a aplicação de medidas corretivas e cláusulas de revisão. Devem ainda ser estabelecidas duas metas quantificáveis para os planos plurianuais: a mortalidade por pesca e a biomassa da população reprodutora.

A reforma da PCP estabeleceu a proibição das devoluções sem antes solucionar a inflexibilidade inerente ao sistema dos TAC e das quotas. Uma vez que se podem prever problemas nas pescarias mistas que contêm espécies bloqueadoras (*choke species*), afigura-se razoável favorecer determinados instrumentos – como, por exemplo, a regulação do esforço da pesca – que não apresentem a mesma inflexibilidade do sistema dos TAC e das quotas.

¹ Processos C-103/12, Parlamento Europeu v. Conselho, e C-165/12, Comissão v. Conselho

² Obrigação de desembarcar. Artigo 15.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013

Além disso, a regulação do esforço da pesca facilitaria a consecução do objetivo de rendimento máximo sustentável, melhorando o desempenho económico da frota para alcançar uma determinada mortalidade por pesca.

4. A reforma da PCP de 2013

Um dos elementos fundamentais da reforma da PCP, que afeta tanto os planos plurianuais como as medidas técnicas, é a regionalização¹ ou a cooperação regional sobre as medidas de conservação. Os planos plurianuais parecem ser o meio mais adequado para adotar e aplicar as medidas técnicas específicas no contexto da regionalização.

Prevê-se que, quando se conceder à Comissão a delegação de poderes relativos aos planos plurianuais, às medidas de conservação necessárias para a legislação no domínio do ambiente da União ou à obrigação de desembarcar, os Estados-Membros relevantes e que sejam afetados por tais medidas podem apresentar recomendações conjuntas num determinado prazo. Para efetuar tais recomendações, os Estados-Membros devem consultar os conselhos consultivos competentes. A Comissão pode adotar as medidas recomendadas através de atos delegados, podendo também apresentar propostas caso os Estados-Membros não cheguem a acordo quanto às recomendações conjuntas no prazo determinado. A Comissão pode ainda apresentar propostas caso as recomendações conjuntas não sejam compatíveis com os objetivos e as metas quantificáveis das medidas de conservação. O único papel que o Parlamento Europeu pode desempenhar consiste na possibilidade de se opor a um ato delegado no prazo de dois meses.

Estas novas disposições afetam as medidas técnicas e estão associadas, em grande parte, aos planos plurianuais ou resultam da sua ausência, podendo ser resolvidas através da adoção de atos delegados pela Comissão. Por exemplo, se não for adotado um plano plurianual ou um plano de gestão para uma determinada pescaria, a Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, que estabeleçam, a título temporário e durante um período máximo de três anos, um plano específico de devoluções, que pode ainda incluir uma alteração dos tamanhos mínimos².

Além disso, o Regulamento relativo à obrigação de desembarque³ alterou os três Regulamentos regionais sobre medidas técnicas (Atlântico, Mediterrâneo e Báltico). Os planos de devolução tornaram-se o principal meio para inserir alterações através da delegação de poderes à Comissão. A Comissão fica habilitada a estabelecer, através de atos delegados, os tamanhos mínimos de referência de conservação para as espécies sujeitas à obrigação de desembarque e, se necessário, a estabelecer exceções no que diz respeito aos tamanhos mínimos de referência. Tal situação já se verificou no plano de devoluções para o Báltico⁴, que reduziu o tamanho mínimo do bacalhau de 38 cm para 35 cm.

Na maior parte dos casos, os tamanhos mínimos de conservação são adotados pela Comissão através de atos delegados, o que facilita a adoção de certas medidas regionais. Porém, os tamanhos mínimos de conservação desempenham um papel que transcende significativamente

¹ Cooperação regional sobre as medidas de conservação. Artigo 18.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013

² Artigo 15.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1380/2013

³ Artigo 1.º, n.º 10, artigo 2.º, n.º 5, e artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2015/812 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015

⁴ Regulamento Delegado (UE) n.º 1396/2014 da Comissão, de 20 de outubro de 2014

a regionalização, pelo que esta ação poderia alterar, de forma substancial, o desenvolvimento dos planos plurianuais. Ao alterar um tamanho mínimo, os pescadores mudam as suas técnicas de pesca, sendo que a mortalidade por pesca e a pirâmide de idades da população reprodutora sofrem igualmente alterações. No Regulamento de base da PCP, estabelece-se que estes dois parâmetros são as metas quantificáveis dos planos plurianuais¹. Com a alteração dos tamanhos mínimos através de um ato delegado, os principais parâmetros dos planos plurianuais seriam também alterados a partir de uma dimensão exterior aos próprios planos. Devemos ter em conta que os tamanhos mínimos desempenham um papel fundamental na comercialização e no controlo das atividades da pesca.

5. Posição do relator

5.1. Planos plurianuais

Os legisladores têm de encontrar uma forma pragmática de avançar rapidamente nos planos plurianuais, tendo por base a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Além disso, é necessário reforçar a participação efetiva das partes interessadas na definição e no desenvolvimento dos planos plurianuais.

Por fim, os planos plurianuais devem ser adotados o mais rapidamente possível. Deste modo, evitamos que as medidas a longo prazo sejam regidas por planos de devolução, que, devido à sua natureza, devem conter apenas medidas provisórias.

5.2. Medidas técnicas

No que diz respeito às futuras medidas técnicas, estas devem ser simples e claras, a fim de facilitar a compreensão por parte dos pescadores.

Na medida do possível, devem adaptar-se às especificidades de cada tipo de pesca e de cada região (regionalização).

No entanto, a adoção de normas comuns a todas as bacias marítimas ou de normas que não sejam alteradas durante um período razoável deve ser efetuada pelos legisladores da UE, seguindo o processo legislativo ordinário, ou seja, através do processo de codecisão.

Na verdade, uma regionalização absoluta não seria compatível com a PCP enquanto política comum sobre a qual a UE tem competência exclusiva devido ao caráter uniforme dos recursos.

Por último, é necessário um maior nível de participação efetiva dos pescadores no processo de tomada de decisão, incluindo-os em todos os pormenores das medidas técnicas, sendo igualmente necessário criar incentivos para facilitar a aplicação de tais medidas.

¹ Artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013