COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 9.12.2020
COM(2020) 772 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN) («Regulamento INN»)

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN) («Regulamento INN»)

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO 1

1. Introdução 2

2. Situação atual — progressos registados desde a comunicação de 2015 4

2.1 Cooperação com os Estados-Membros 4

- Os Estados-Membros e as suas responsabilidades enquanto Estados de pavilhão 4
- Os Estados-Membros e as suas responsabilidades enquanto Estados costeiros 5
- Os Estados-Membros e as suas responsabilidades enquanto Estados do porto 6
- Os Estados-Membros e as suas responsabilidades enquanto Estados de comercialização: o regime de certificação das capturas 6
- Utilização do sistema de assistência mútua entre os Estados-Membros e a Comissão e com países terceiros 7

2.2 Cooperação com os países terceiros 8

- Criar condições equitativas através do diálogo 8
- Criação de uma rede de aliados 10
- Promover os regimes de certificação das capturas 11
- Fomentar a execução do Acordo sobre medidas dos Estados do porto 11
- Impacto dos diálogos realizados no quadro do combate à pesca INN nos países com APPS 11
- Apoio aos países terceiros 12

2.3 Outros quadros de cooperação internacional e cooperação com as partes interessadas 14

3. Principais dificuldades ligadas à aplicação do Regulamento INN 14

3.1 Aplicação na UE 14

- Diálogos com os países terceiros 15
- Reforçar a governação internacional para lutar contra a pesca INN 15
- Cooperação e coordenação 16

4. Conclusões 17

1. Introdução

Como previsto no artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento INN, o presente relatório serve para informar o Parlamento Europeu e o Conselho acerca da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN). Este relatório dá conta, sobretudo, das informações prestadas pelos Estados-Membros sob a forma de respostas a um questionário enviado pela Comissão[1] depois da última comunicação de 1 de outubro de 2015[2], mas também de outras informações pertinentes recebidas pela Comissão das partes interessadas no período em apreço. Oferece ainda uma perspetiva geral das atividades que contribuem para a consecução dos objetivos do Regulamento INN. Nesta base, identifica igualmente as principais dificuldades da execução.

A pesca INN continua a ser uma das maiores ameaças para a utilização sustentável dos recursos haliêuticos. Infelizmente, dada a sua natureza dinâmica, adaptável e clandestina, é impossível estimar o seu impacto de uma forma simples. Contudo, um cálculo aproximado indica que a pesca INN nos oceanos do mundo representa entre 11 e 26 milhões de toneladas de peixe por ano, o que corresponde a um valor anual compreendido entre 9 e 21 mil milhões de EUR[3].

Na meta 14.4 do Objetivo 14 «Proteger a Vida Marinha», da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável adotada em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas instou especificamente a comunidade internacional a «Até 2020, efetivamente regular a extração de recursos, acabar com a sobrepesca e a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas[4]». Por conseguinte, a UE está firmemente empenhada em alcançar uma redução constante da pesca INN e, derradeiramente, a eliminar esta prática.

A comunicação sobre o Pacto Ecológico Europeu para a União Europeia[5] faz da tolerância zero à pesca INN uma prioridade. Esta abordagem também é um aspeto importante da estratégia de biodiversidade da UE para 2030[6] e um elemento fundamental de uma transição global para sistemas alimentares sustentáveis, como consta da estratégia do prado ao prato[7]. Exige igualmente que a UE adote medidas fortes no quadro da dimensão externa da política

---

1 Informações prestadas pelos Estados-Membros de dois em dois anos, com base num questionário preparado pela Comissão, que abrangem o período 2016–2017.

2 COM(2015) 480, de 1 de outubro de 2015.

3 http://www.fao.org/3/a-i6069e.pdf.

4 «*Meta 14.4: Até 2020, efetivamente regular a extração de recursos, acabar com a sobrepesca e a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor período de tempo possível, pelo menos para níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado pelas suas características biológicas*». https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=14&Target=14.4.

5 COM(2019) 640, de 11 de dezembro de 2019.

6 COM(2020) 380, de 20 de maio de 2020.

7 COM(2020) 381, de 20 de maio de 2020.

comum das pescas (PCP), designadamente através dos esforços para eliminar a pesca INN nas organizações regionais de gestão das pescas (ORGP)[8], no contexto dos acordos de parceria da UE no domínio da pesca sustentável (APPS) e concluindo a revisão das regras de controlo da UE[9]. Combater a pesca INN em todo o mundo também é um elemento importante da comunicação conjunta sobre a governação internacional dos oceanos de 2016[10]. Por último, a política que visa eliminar a pesca INN é relevante no contexto da estratégia da UE de segurança marítima[11].

O regime da UE para prevenir, impedir e eliminar a pesca INN está incorporado no direito internacional no domínio das pescas, designadamente:

- a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 1982,
- o Acordo das Nações Unidas sobre as Populações de Peixes (UNFSA), de 1995 e
- o Acordo para a Promoção do Cumprimento das Medidas Internacionais de Conservação e de Gestão pelos Navios de Pesca no Alto Mar, de 1993 (Acordo para a Promoção do Cumprimento).

Estes instrumentos são interpretados e consubstanciados por instrumentos não vinculativos, como os elaborados pela Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em especial, o Código de Conduta para uma Pesca Responsável de 1995 (Código de Conduta) e o Plano de Ação Internacional para Prevenir, Impedir e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada de 2001 (plano de ação internacional INN), um de vários planos de ação internacionais adotados relacionados com o Código de Conduta. Em conjunto, estes instrumentos jurídicos — tanto os vinculativos como os não vinculativos — são compostos por várias medidas que se reforçam e complementam.

Além disso, para reforçar a execução do plano de ação internacional INN, a FAO adotou, em 2009, o Acordo sobre medidas dos Estados do porto destinadas a prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada[12] (AMEP), que entrou em vigor em junho de 2016[13]. O AMEP é o primeiro e o único instrumento global juridicamente vinculativo que aborda diretamente e tem como principal objetivo a pesca INN. Embora não crie novas ferramentas internacionais de combate à pesca INN, estabelece normas mínimas para o exercício da jurisdição dos Estados do porto no contexto da pesca INN. Outros contributos relevantes da FAO nos últimos anos incluem as orientações para aplicação voluntária sobre o desempenho do Estado de pavilhão, de 2014, e as orientações para aplicação voluntária relativas aos regimes de documentação das capturas, de 2017. A UE deu um forte contributo para estas iniciativas, que ajudam a reforçar o direito internacional no domínio das pescas e proporcionam orientações úteis para a luta contra a pesca INN.

---

8 Para uma lista mais pormenorizada, consultar: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/rfmo/index_pt.htm.

9 Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro de 2009, que institui um regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da política comum das pescas. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32009R1224.

10 A UE participa ativamente em cinco ORGP atuneiras, em 12 ORGP não atuneiras e noutras organizações de pesca. Para uma lista completa, consulte: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/rfmo_pt.

11 https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security_pt.

12 http://www.fao.org/port-state-measures/en/.

13 A UE aprovou este acordo através da Decisão 2011/443/UE do Conselho, de 20 de junho de 2011.

A abordagem única da UE para combater a pesca INN assenta no Regulamento (CE) n.º 1005/2008. Ao adotar e aplicar este regulamento, a UE criou, pela primeira vez, um quadro abrangente de combate à pesca INN, que transforma as intenções em ações e estabelece condições equitativas no setor das pescas à escala mundial.

Nos termos do referido regulamento, incumbe a todos os países, sejam eles Estados-Membros ou países terceiros, cumprir as suas obrigações internacionais enquanto Estado de pavilhão, Estado do porto, Estado costeiro ou Estado de comercialização. Este instrumento provou ser transparente e não discriminatório, aplicando-se a todos os navios que participem na exploração comercial dos recursos haliêuticos e a qualquer cidadão da UE envolvido em atividades de pesca, independentemente do pavilhão.

Dez anos após a entrada em vigor do Regulamento INN, a UE é considerada um interveniente fundamental na luta contra a pesca INN em todo o mundo. A prossecução da sua ação contra a pesca INN permitir-lhe-á manter o seu papel neste domínio.

2. Situação atual — progressos registados desde a comunicação de 2015

A comunicação de 2015 fazia referência ao trabalho a realizar para melhorar o sistema atualmente em vigor e, possivelmente, simplificar e modernizar a execução do Regulamento INN, em especial passando de um sistema de certificação das capturas em suporte papel para um sistema eletrónico. A Comissão anunciou que continuaria a cooperar com os países terceiros através do diálogo e da possibilidade de lhes oferecer apoio técnico e ajuda ao desenvolvimento, com vista a sanar os seus problemas no que toca à pesca INN.

O Regulamento INN prevê as seguintes quatro áreas de atuação interligadas:

- regime da UE de certificação das capturas,
- sistema de assistência mútua entre Estados-Membros,
- processo de cooperação com países terceiros e
- inclusão na lista de navios INN.

Todos estes instrumentos foram eficazes no combate à pesca INN nos últimos cinco anos.

Desde a última comunicação obtiveram-se vários resultados tangíveis. O presente relatório apresenta as principais realizações no âmbito do Regulamento INN entre 2015 e 2019.

2.1 Cooperação com os Estados-Membros

➢ Os Estados-Membros e as suas responsabilidades enquanto Estados de pavilhão

A UE consolidou as suas ações no que toca às responsabilidades dos Estados-Membros enquanto Estados de pavilhão mediante a adoção de novas medidas para gerir mais eficazmente as operações da sua frota fora das águas da UE (GSFPE)[14]. Todas as

[14] Regulamento (UE) 2017/2403 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, relativo à gestão sustentável das frotas de pesca externas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1006/2008 do Conselho. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32017R2403.

atividades de pesca dos navios da UE realizadas fora das águas da UE ou em águas da competência de uma organização regional de gestão das pescas (ORGP) devem ser especificamente autorizadas pelo Estado-Membro de pavilhão, que também é responsável pela gestão correta destas autorizações de pesca[15]. A Comissão transmite as autorizações às ORGP e aos países terceiros pertinentes, desde que as condições e critérios de elegibilidade aplicáveis estejam satisfeitos. Além disso, mesmo fora das águas da UE, os navios da UE permanecem sujeitos tanto às regras de controlo[16] da UE como às estabelecidas no Regulamento INN.

Depois de avaliar o atual regime de controlo das pescas, a Comissão decidiu também dar início à sua revisão. A proposta de revisão da Comissão foi adotada em 30 de maio de 2018[17]. A Comissão decidiu propor várias alterações do Regulamento Controlo, bem como alterações específicas do Regulamento INN e do regulamento de base da EFCA. A revisão tem como objetivo global modernizar, reforçar e simplificar o regime de controlo das pescas da UE e fomentar a igualdade de condições nos controlos das pescas. Em particular, a proposta esclarece, reforça e harmoniza as disposições de cumprimento, designadamente no que toca às medidas e sanções previstas para infrações graves. Tem também por objetivo:

- criar um sistema de dados mais fiável e mais completo no domínio das pescas, nomeadamente declarações totalmente digitais das capturas, aplicável a todos os navios de pesca da UE[18],
- alargar o sistema eletrónico de localização a todos os navios, incluindo os mais pequenos,
- introduzir novos procedimentos de pesagem para os produtos da pesca,
- reforçar as regras do registo das capturas aplicáveis à pesca recreativa,
- melhorar a rastreabilidade dos produtos da pesca e da aquicultura da UE e importados,
- reforçar as regras aplicáveis às artes da pesca.

➢ Os Estados-Membros e as suas responsabilidades enquanto Estados costeiros

As mesmas regras de controlo aplicáveis aos navios da UE aplicam-se também aos navios de países terceiros que operam nas águas da UE, salvo acordo em contrário com o país terceiro em causa.

A Comissão mantém uma estreita cooperação com os Estados-Membros com vista a prevenir, impedir e detetar as atividades de pesca INN. Incentiva igualmente os Estados-Membros a reportarem quaisquer suspeitas de atividades de pesca INN exercidas por navios de países terceiros nas suas águas[19] e tira o máximo partido do sistema de assistência mútua para manter fora do mercado da UE o peixe capturado ilegalmente. A

---

15 Dados de junho de 2019 (exceto a zona de competência da Comissão Geral das Pescas do Mediterrâneo, CGPM): 5 843 navios de pesca, correspondendo a 8 818 autorizações de pesca.

16 Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro de 2009, que institui um regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da política comum das pescas. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32009R1224.

17 COM(2018) 368 final, de 30 de maio de 2018.

18 Incluindo navios com menos de 12 metros.

19 Ao longo de 2016–2017, os Estados-Membros comunicaram 36 avistamentos de navios de pesca estrangeiros. Estas informações baseiam-se em relatórios apresentados pelos Estados-Membros relativos ao período 2016–2017 em conformidade com o artigo 55.º, n.º 1.

Comissão também facilita a cooperação regular entre os Estados-Membros e os países terceiros.

➢ Os Estados-Membros e as suas responsabilidades enquanto Estados do porto

O Regulamento Controlo prevê um quadro de controlo dos portos adequado, que inclui inspeções nos portos ou aquando do desembarque. O Regulamento INN complementa e prevê um regime eficaz de inspeções nos portos para os navios de pesca de países terceiros que façam escala em portos dos Estados-Membros.

Nos relatórios enviados à Comissão, os Estados-Membros dão informações sobre os resultados das inspeções nos portos e sobre as operações diretas de desembarque e transbordo de produtos da pesca por navios de pesca de países terceiros[20].

Em 2016–2017, desembarcaram em portos da UE cerca de 4 349 navios de países terceiros, dos quais 635 foram inspecionados pelos Estados-Membros.

➢ Os Estados-Membros e as suas responsabilidades enquanto Estados de comercialização: o regime de certificação das capturas

A UE, sendo um dos maiores mercados do mundo de produtos da pesca, tem a responsabilidade de garantir que os produtos da pesca provenientes da pesca INN não chegam ao seu mercado.

O regime de certificação das capturas estabelecido pelo Regulamento INN mostrou-se eficaz para manter fora do mercado da UE o peixe capturado desta forma.

Mais de 92 países notificaram a Comissão das autoridades responsáveis em cada um deles por atestar a veracidade das informações que constam dos certificados de captura emitidos para os produtos exportados para o mercado da UE (as «autoridades competentes»). Em média, são apresentados todos os anos às autoridades competentes dos Estados-Membros para importações cerca de 200 000 certificados de captura e 25 000 declarações de transformação[21]. Em 2016–2019, as recusas da importação de produtos da pesca para o mercado da UE em conformidade com o regime de certificação das capturas INN continuaram a diminuir.

Tal como previsto na comunicação de 2015, a Comissão lançou[22] em maio de 2019 um sistema informático denominado CATCH, concebido para digitalizar os certificados de captura e os procedimentos conexos a utilizar na importação. O objetivo na base do CATCH é desenvolver uma aplicação Web que apoie a gestão de documentos oficiais e automatize os procedimentos conexos, como previsto no Regulamento INN. A finalidade última de um sistema destes ao nível da UE é facilitar e harmonizar os procedimentos de verificação realizados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e ajudar a garantir condições equitativas para os importadores da UE.

---

20 Uma vez mais, ao abrigo do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento INN.

21 Estimativa da Comissão baseada nas notificações dos Estados-Membros ao abrigo do artigo 18.º, n.º 5, do Regulamento INN.

22 Em média, são atribuídos 350 000 EUR por ano para o desenvolvimento do CATCH.

As melhorias introduzidas no CATCH seguem as orientações para aplicação voluntária da FAO relativas aos regimes de documentação das capturas[23], adotadas em 2017. O CATCH assenta na plataforma TRACES, que tem atualmente 30 000 utilizadores, provenientes de mais de 80 países em todo o mundo. A TRACES está a ser utilizada pelas autoridades dos Estados-Membros e pelos importadores da UE desde 2005 para as verificações relativas aos requisitos sanitários aplicáveis ao comércio no interior da UE e às importações de animais, alimentos, alimentos para animais e plantas; atualmente, também é utilizada para verificar os certificados de captura. A proposta da Comissão de revisão do Regulamento Controlo inclui disposições legais sobre a utilização do CATCH. A utilização obrigatória do CATCH depende da finalização da revisão em curso do regime de controlo das pescas e da sua entrada em vigor. Até lá, os países da UE e os respetivos operadores nacionais utilizam-no numa base voluntária[24].

A Comissão está atenta ao trabalho que está a ser desenvolvido atualmente pelo UN CEFACT (o Centro para a Facilitação do Comércio e o Comércio Eletrónico, das Nações Unidas) para explorar a possibilidade de utilizar o formato FLUX para assegurar a interoperabilidade entre o CATCH e os ambientes informáticos dos países terceiros nas verificações dos produtos da pesca. Trabalha igualmente a fim de estabelecer um sistema eletrónico de intercâmbio de certificados (EU CSW-CERTEX[25]) para todos os serviços aduaneiros da UE no âmbito da iniciativa «sistema de balcão único para as alfândegas» da UE. Está previsto que o CATCH integre o EU CSW-CERTEX.

- Utilização do sistema de assistência mútua entre os Estados-Membros e a Comissão e com países terceiros

O sistema de assistência mútua estabelecido pelo artigo 51.º do Regulamento INN deu provas da sua importância para ajudar os Estados-Membros a executarem o Regulamento INN. Todos os Estados-Membros nomearam oficiais de ligação únicos INN para assumir esta tarefa.

O sistema facilita a cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão e com países terceiros, o que é fundamental para garantir que a pesca INN é devidamente investigada e sancionada. O sistema facilitou o intercâmbio permanente de informações sobre alertas, dados e os resultados dos inquéritos realizados quando existem indícios de atividades de pesca INN.

Desde 2015, a Comissão enviou mais de 170 alertas aos oficiais de ligação únicos para orientar as verificações que estes realizam em relação a situações de risco e para solicitar a abertura de inquéritos sobre presumíveis atividades de pesca INN e infrações graves. Os Estados-Membros também invocam regularmente as disposições do Regulamento INN relativas à assistência mútua para cooperarem uns com os outros e com as autoridades administrativas dos países terceiros. Globalmente, melhorou-se assim a execução do Regulamento INN. A utilização ativa da assistência mútua foi eficaz para bloquear a

[23] http://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/voluntary-guidelines-for-catch-documentation-schemes/en/.

[24] Para mais informações sobre o sistema, consultar: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/catch-it-system_en.pdf.

[25] https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en.

importação para o mercado da UE de produtos da pesca provenientes da pesca INN no valor de milhões de euros, em especial provenientes do Corno de África.

2.2 Cooperação com os países terceiros

Desde 2015, a Comissão continuou a interagir com vários países terceiros, e a ajudá-los a concretizarem reformas fundamentais das respetivas políticas de pescas. Essas reformas conduziram a revisões da legislação nacional, alinhando-a pelas obrigações internacionais, à criação de estruturas administrativas mais fortes e à melhoria dos sistemas de acompanhamento, controlo e vigilância (ACV). Desta forma, os acordos de parceria da UE no domínio da pesca sustentável (APPS) com países terceiros também ajudaram a reforçar a governação, ao mesmo tempo que melhoraram a capacidade dos países terceiros e a utilização que estes fazem das ferramentas de combate à pesca INN. Foram aplicadas medidas específicas utilizando a componente de apoio setorial dos APPS.

Em geral, os países terceiros adotaram uma postura ativa face ao problema da pesca INN e mostraram vontade de aplicar medidas mais rigorosas. Isto demonstra uma apropriação das reformas, que fará com que os seus sistemas de controlo das pescas sejam adaptados às normas internacionais. Contudo, a experiência tem demonstrado que só uma vontade política forte e persistente permite garantir ao longo do tempo o cumprimento das normas aplicáveis às pescas.

➢ Criar condições equitativas através do diálogo

Os diálogos bilaterais sobre a pesca INN com países terceiros continuam a ser o elemento central da cooperação no quadro do Regulamento INN.

O início do diálogo com a Comissão depende de uma série de indicadores que determinam a eficiência das medidas adotadas pelos diferentes países para combater a pesca INN.

Tal avaliação tem em conta a qualidade em que os países terceiros atuam: como Estados de pavilhão, costeiros, do porto ou de comercialização. Os indicadores pertinentes incluem a observância dos instrumentos jurídicos internacionais e de orientações de aplicação voluntária, a aplicação efetiva das medidas das ORGP, a política para a frota, a conservação, gestão e controlo das águas que se encontram sob as jurisdições nacionais, os quadros de aplicação efetiva da legislação e a dimensão da produção (unidades populacionais, frotas) ou dos fluxos comerciais das pescas. A avaliação também tem em conta informações acerca do passado dos países no que toca à pesca INN e dá especial atenção aos constrangimentos específicos que os países em desenvolvimento enfrentam, se for esse o caso.

Desde a entrada em vigor do Regulamento INN, a Comissão iniciou diálogos ou outras formas de cooperação com mais de 60 países. No contexto dos 26 diálogos havidos desde 2012[26], com o apoio ativo da Comissão, foram 15 os parceiros que reformaram com êxito os respetivos sistemas de gestão das pescas, alinhando os seus quadros jurídicos com as

[26] Artigos 31.º e 32.º do Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho.

obrigações internacionais que lhes incumbiam enquanto Estados de pavilhão, do porto e de comercialização.

Todavia, noutros casos o diálogo informal não basta para incentivar um país terceiro a obviar às insuficiências identificadas.

O Regulamento INN estabelece o agora sobejamente conhecido como o «sistema de cartões»[27], que habilita a Comissão a notificar um país terceiro do risco de ser identificado como país não cooperante na luta contra a pesca INN (procedimento de pré-identificação, «cartão amarelo»). A Comissão inicia um diálogo formal com o país pré-identificado e instaura uma cooperação com base num plano de ação.

Desde o final de 2015, foi possível levantar sete cartões amarelos de países que conseguiram implementar reformas importantes do setor das pescas. No mesmo período, foram atribuídos nove cartões amarelos, o que deu origem a diálogos formais destinados a obviar às insuficiências identificadas[28].

Nos casos em que o país pré-identificado não soluciona os problemas comunicados, não observando as suas próprias obrigações internacionais, a Comissão identifica-o como um país não cooperante na luta contra a pesca INN (procedimento de identificação, «cartão vermelho»).

Embora o procedimento de pré-identificação não implique a aplicação de sanções, o procedimento de identificação tem consequências importantes, incluindo a aplicação de restrições comerciais. Os Estados-Membros são obrigados a recusar importações de produtos da pesca marítima capturados em ambiente selvagem por navios com pavilhão do país terceiro em causa.

Após a identificação, a Comissão propõe ao Conselho incluir o país em causa na lista de países terceiros não cooperantes (o «procedimento de inclusão na lista»).

A colocação do país numa «lista negra» implica a adoção de medidas que vão além da proibição de importações, designadamente:

- a proibição de comprar navios de pesca ao país em causa,
- a proibição desses países passarem navios de pesca para o pavilhão de um Estado-Membro,
- a proibição de celebrar acordos de fretamento,
- a proibição de exportar navios de pesca da UE,
- a proibição de concluir convénios comerciais privados com nacionais da UE,
- a proibição de efetuar operações de pesca conjuntas com a UE,
- a eventual denúncia de acordos de parceria no domínio das pescas ou acordos de pesca bilaterais e/ou
- a proibição de prosseguir negociações destinadas a celebrar acordos de parceria no domínio das pescas ou acordos de pesca bilaterais.

27 https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/illegal-fishing-overview-of-existing-procedures-third-countries_en.pdf.

28 Ibidem.

Desde o final de 2015, foi levantado um cartão vermelho e o país em causa foi retirado da lista depois de ter implementado reformas profundas. Durante o mesmo período, foram atribuídos dois cartões vermelhos, o que deu origem a diálogos formais sobre as insuficiências mais relevantes identificadas, com a subsequente inclusão desses países na lista efetuada pelo Conselho[29]. Num caso, foi necessário denunciar um acordo de parceria no domínio da pesca sustentável nos termos do artigo 38.º do Regulamento INN.

A cooperação através de diálogos com os países terceiros permite alcançar resultados tangíveis e conduz a uma melhor governação, nomeadamente:

- revisão da legislação revista,
- adoção de planos de ação nacionais em consonância com o plano de ação internacional INN da FAO,
- aplicação de sanções mais severas,
- melhor cooperação, coordenação e mobilização das diferentes autoridades competentes,
- compromisso político no sentido de combater a pesca INN ao mais alto nível.

Os processos de diálogo proporcionaram aos países o enquadramento necessário para reforçarem os sistemas de ACV graças a um acompanhamento mais eficaz das atividades de pesca, incluindo as exigências ligadas ao sistema de monitorização de navios (VMS) para frotas nacionais e de pesca longínqua e o reforço das inspeções e dos controlos. Contudo, como fica demonstrado pelo mais recente cartão amarelo, a falta de empenho pode conduzir rapidamente à deterioração dos quadros criados para combater a pesca INN, resultando na atribuição de um segundo cartão.

➢ Criação de uma rede de aliados

O combate à pesca INN exige uma ação coordenada, pelo que nenhum país conseguirá ser bem-sucedido se atuar sozinho. A experiência demonstra que no combate à pesca INN, muito mais eficaz do que uma atuação isolada dos Estados-Membros é a existência de sinergias à escala regional. Sempre que um país reforça o seu sistema de controlos da pesca INN, corre-se o risco de aqueles que desrespeitam deliberadamente as regras se deslocarem para outros países com leis e controlos menos rigorosos.

Por conseguinte, a chave do êxito está na adoção pelo maior número de países possível de uma abordagem constantemente pró-ativa e vigilante contra a pesca INN no plano internacional. Foram criados vários grupos de trabalho bilaterais sobre a pesca INN com os grandes países de pesca. Estes grupos servem de plataformas para intercâmbios regulares e fazem o acompanhamento das principais ações de combate à pesca INN.

Em consonância com a dimensão externa da política comum das pescas, a UE[30] promove ações nas ORGP com base nos princípios e nas normas da UE. Juntamente com outros países, a UE apoiou ativamente os esforços para reforçar as medidas de luta contra a pesca INN adotadas nas ORGP; entre esses esforços conta-se o cruzamento de informações das listas de navios de pesca INN entre ORGP e a adoção de disposições que penalizam os nacionais envolvidos na pesca INN.

---

29 Ibidem.

30 Representada pela Comissão Europeia.

A Comissão apoia várias iniciativas regionais, como a criação de uma rede INN na Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); trata-se de uma plataforma operacional para troca de informações em tempo real que apoia as atividades diárias dos membros da ASEAN de uma forma muito prática. Os projetos de reforço de capacidades regionais que visam apoiar o desenvolvimento e a gestão das pescas, incluindo o reforço da capacidade para combater a pesca INN, apoiam também a cooperação com organismos regionais e sub-regionais.

- Promover os regimes de certificação das capturas

Uma parte importante dos diálogos com os países terceiros centra-se nos seus sistemas de rastreabilidade das importações e das exportações. É-lhes exigido que demonstrem a sua capacidade para emitir certificados de captura fiáveis. Em consonância com as orientações para aplicação voluntária da FAO relativas aos regimes de documentação das capturas, a Comissão faz recomendações de melhorias e, nalguns casos, realiza ações de formação no local sobre a validação dos certificados de captura da UE e a realização de verificações conexas.

- Fomentar a execução do Acordo sobre medidas dos Estados do porto

O Acordo sobre medidas dos Estados do porto entrou em vigor em 5 de junho de 2016. A UE aprovou este acordo por decisão do Conselho de 20 de junho de 2011[31].

O Acordo sobre medidas dos Estados do porto é o primeiro acordo internacional vinculativo que visa especificamente a pesca INN. O seu objetivo é prevenir, impedir e eliminar a pesca INN, impedindo os navios envolvidos em atividades de pesca INN de utilizarem os portos e de desembarcarem as suas capturas. Consequentemente, este acordo reduz assim o interesse desses navios em continuarem a operar, bloqueando simultaneamente a entrada de produtos da pesca obtidos através da pesca INN nos mercados nacionais e internacionais.

O número de partes no Acordo sobre medidas dos Estados do porto é atualmente superior a 65. Trata-se de um verdadeiro sucesso. Várias novas partes conseguiram aderir e ratificar o Acordo sobre medidas dos Estados do porto — em parte, graças aos diálogos com a UE sobre a pesca INN — por terem avançado com reformas dos seus sistemas jurídicos em matéria de pescas.

Todavia, a ratificação é apenas o primeiro passo para pôr em prática este tratado. O Acordo sobre medidas dos Estados do porto também prevê mecanismos de financiamento para os Estados em desenvolvimento, sendo a assistência técnica e a ajuda ao desenvolvimento da capacidade prestadas pelo programa de desenvolvimento das capacidades ao nível mundial da FAO. A UE e a Comissão disponibilizam fundos para apoiar este programa.

[31] Decisão do Conselho de 20 de junho de 2011 relativa à aprovação, em nome da União Europeia, do Acordo sobre medidas dos Estados do porto destinadas a prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (Decisão 2011/443/UE).

- Impacto dos diálogos realizados no quadro do combate à pesca INN nos países com APPS

Há uma ligação evidente entre o papel dos acordos de parceria da UE no domínio da pesca sustentável (APPS)[32] com os países parceiros e a luta da UE contra a pesca INN. Atualmente, existem 20 APPS com países parceiros nos oceanos Atlântico, Índico e Pacífico, dos quais 13 têm protocolos ativos que autorizam atividades de pesca.

Os APPS apoiam objetivos estratégicos em matéria de luta contra a pesca INN graças a instrumentos (como os programas de reforço das capacidades e formações) e ao reforço dos sistemas de ACV, incluindo sistemas eletrónicos de comunicação de informações, etc. Este apoio tem repercussões positivas na luta contra a pesca INN.

Para assegurar a coerência da dimensão externa da política comum das pescas, a Comissão propôs a denúncia de qualquer acordo de parceria no domínio das pescas ou acordo de pesca bilateral existente se um país terceiro não cumprisse as suas obrigações de combater a pesca INN, como previsto no artigo 38.º do Regulamento INN.

Ainda que a inclusão de um país terceiro na lista dos países não cooperantes no combate à pesca INN (atribuindo-lhe um «cartão vermelho») implique a cessação do APPS em vigor, a Comissão, por iniciativa própria, abstém-se de renovar os protocolos dos APPS com os países que não obviaram às insuficiências que tenham dado lugar à atribuição de um cartão amarelo.

- Apoio aos países terceiros

Os diálogos sobre a pesca INN são frequentemente acompanhados de programas de apoio com diferentes origens.

A UE, em contacto próximo com a FAO e o Banco Mundial, promove a coordenação entre os vários prestadores de apoio por forma a garantir que este seja canalizado para dar resposta às necessidades identificadas, o que evita também a duplicação do apoio.

A UE e a Comissão disponibilizam fundos ao abrigo do programa de desenvolvimento das capacidades ao nível mundial da FAO. Este programa foi concebido para ajudar os países em desenvolvimento a aplicarem o Acordo sobre medidas dos Estados do porto através de assistência técnica e desenvolvimento das capacidades. Além disso, em resposta a pedidos específicos, a Comissão, muitas vezes em conjunto com a Agência Europeia de Controlo das Pescas (EFCA), realizou sessões, dirigidas a determinados países terceiros, de reforço de capacidades em matéria de certificação das capturas e de instrumentos e política de ACV.

Para potenciar as verificações das informações que constam dos certificados de captura, desde 2016 que a Comissão facilita o desenvolvimento pela EFCA e pela Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA) de novas funcionalidades nos instrumentos de vigilância eletrónica da EFCA (serviços marítimos integrados da EFCA). Estas funcionalidades têm como finalidade contribuir para a dissuasão da pesca INN em todo o mundo e reforçar o efeito dissuasivo (p. ex. ao largo da costa ocidental de África e nas

[32] https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements_pt.

zonas do Atlântico Norte e do Ártico). A Comissão também ajudou a EFCA a realizar várias ações de reforço de capacidades destinadas aos inspetores das pescas dos países terceiros.

A UE disponibiliza financiamento dedicado ao desenvolvimento de África, do Pacífico e da região do oceano Índico para apoiar o desenvolvimento e a gestão da pesca sustentável. Incluem-se aqui ações que ajudem a reforçar as suas capacidades para combater a pesca INN. A UE afetou em particular:

- 35 milhões de EUR aos Estados ACP do Pacífico, ao abrigo da Parceria União Europeia-Pacífico para o meio marinho (PEUMP)[33],
- 15 milhões de EUR à África Ocidental, ao abrigo da melhoria da governação regional das pescas no âmbito do programa (PESCAO) da África Ocidental[34],
- 28 milhões de EUR à região do oceano Índico, ao abrigo do programa ECOFISH[35].

No que diz respeito à PEUMP, o orçamento reservado para ações que visam combater a pesca INN é de 3,9 milhões de EUR. As medidas previstas destinam-se a melhorar o acompanhamento, controlo e vigilância das pescas costeiras e também oceânicas, a legislação, o acesso às informações (transparência) e a eficácia da gestão do meio marinho.

Em relação ao PESCAO, o montante previsto para medidas e projetos relativos à pesca INN é de 7,9 milhões de EUR. As medidas ao abrigo deste projeto incluem assistência técnica prestada pela Agência Europeia de Controlo das Pescas (EFCA) à Comissão Sub-Regional das Pescas (CSRP), ao Comité das Pescas para a zona ocidental e central do Golfo da Guiné (FCWC) e respetivos países membros, de uma forma coordenada, com base na experiência adquirida no contexto da UE. Mais especificamente, em 2019, a EFCA realizou cinco ações de formação na região sobre acompanhamento, controlo e vigilância das pescas, bem como sobre as inspeções e a utilização do sistema VMS, do sistema de identificação automática (sistema AIS), das comunicações via rádio e das imagens de satélite. Também apoiou uma revisão da legislação das pescas num país e a adoção de um plano de ação nacional de combate à pesca INN noutro país. Através do PESCAO, a CSRP organizou três campanhas de controlo conjuntas em 2019, com a participação de, pelo menos, três países membros e o apoio da EFCA e da marinha francesa. Estas campanhas resultaram em 157 inspeções. O PESCAO pretende apoiar a implantação de sistemas regionais de VMS em duas sub-regiões, aumentando significativamente a sua capacidade para combater a pesca INN.

O programa ECOFISH inclui um pilar específico para reforçar a capacidade de luta contra a pesca INN na zona ocidental do oceano Índico. Estão reservados 4,4 milhões de EUR para projetos concebidos sobretudo para dar formação aos inspetores das pescas,

[33] Financiado ao abrigo do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.058.01.0001.01.POR.

[34] Ibidem.

[35] Ibidem.

permitir a participação em patrulhas conjuntas e facilitar a utilização e o intercâmbio de dados VMS ao nível regional[36].

A UE também ajudou países parceiros a assegurar a adequada execução do regime de certificação das capturas, mediante sessões de trabalho organizadas por intermédio dos Grupos de Trabalho sobre a pesca INN, com a participação de grandes nações pesqueiras fora da UE.

2.3 Outros quadros de cooperação internacional e cooperação com as partes interessadas

Nos últimos anos, a tomada de consciência da importância da luta contra a pesca INN aumentou significativamente em todo o mundo. A pesca INN tornou-se um tópico recorrente em fóruns como o G20, o G7 e o Fórum Económico de Davos.

A Comissão intensificou a cooperação e a coordenação com parceiros internacionais como o Banco Mundial, a FAO, a Interpol e o Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade (UNODC), com vista a assegurar que as medidas adotadas são coerentes entre si e criar sinergias na cooperação da UE com países terceiros específicos.

A cooperação estruturada com a EU NAVFOR[37] permitiu melhorar a identificação da pesca INN ao largo do Corno de África. A coordenação com as medidas adotadas ao abrigo da Agenda da UE para a Segurança Marítima também é útil para dar uma resposta estruturada a potenciais ameaças que envolvam a pesca INN e crimes conexos no mar.

O conselhos consultivos para os mercados e para a frota de longa distância constituem fóruns para a cooperação e intercâmbios permanentes com as partes interessadas. A Comissão também recebe alertas e dados de organizações não governamentais (ONG) acerca de atividades suspeitas que possam constituir pesca INN em várias partes do mundo. Mantém igualmente diálogos regulares com ONG sobre assuntos relacionados com a pesca INN.

As ONG também desempenham um papel importante na luta contra a pesca INN. Levam a cabo diversas iniciativas concebidas para ajudar os países abrangidos pelos diálogos sobre a pesca INN a envidar os esforços de ajustamento necessários. Por exemplo, ajudam a identificar os problemas e as possíveis soluções. O seu ativismo é fundamental para influenciar o comportamento dos operadores e as escolhas dos consumidores. Além disso, as ONG prestam informações úteis sobre atividades suspeitas suscetíveis de constituir pesca INN, que são devidamente acompanhadas pela Comissão.

[36] Anexo 2 da Decisão da Comissão sobre o Programa de Ação Anual 2018 em prol da África Oriental e Austral e do Oceano Índico, que será financiado pelo 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento.

[37] Utilizando informações fornecidas pela EU NAVFOR, a Comissão analisa e transmite à Comissão do Atum do Oceano Índico (CTOI) avistamentos e imagens aéreas de navios que podem estar envolvidos em atividades de pesca e conexas, em especial atividades que podem ser consideradas violações das regras de conservação e gestão aplicáveis.

3. Principais dificuldades ligadas à aplicação do Regulamento INN

3.1 Aplicação na UE

Enquanto as medidas e as sanções aplicáveis às infrações graves diferirem consoante os Estados-Membros de pavilhão, que interpretam as regras de aplicação da lei de maneira diferente, nunca haverá na UE condições totalmente equitativas. Para resolver este problema, a proposta da Comissão de revisão do regime de controlo das pescas na UE clarifica, reforça e harmoniza as disposições relativas à aplicação da lei que constam do atual Regulamento Controlo e do Regulamento INN. É importante que os colegisladores cheguem a um acordo que salvaguarde este objetivo.

No mesmo sentido, a referida revisão deve estabelecer a base jurídica para a utilização obrigatória do certificado de captura digital (CATCH) por forma a maximizar a eficiência do regime. Num plano mais técnico, importa garantir a sua interoperabilidade com outros ambientes informáticos dentro da UE (p. ex. permitir a troca dos certificados eletrónicos entre todas as administrações aduaneiras da UE — CERTEX), bem como com os ambientes informáticos de controlo das pescas dos países terceiros, preferencialmente através de uma solução única[38]. O CERTEX pode ajudar a facilitar a cooperação entre as agências e o cruzamento de informações sobre as importações.

➢ Diálogos com os países terceiros

A principal dificuldade que com frequência se depara aos países terceiros na aplicação do Regulamento INN consiste em reunir suficiente vontade política para rever os quadros jurídicos e para os alinhar pelas obrigações internacionais pertinentes. Neste contexto, é fundamental determinar medidas e sanções dissuasoras, proporcionais e imediatas que garantam que os infratores não beneficiam das atividades da pesca INN.

Uma vez criado um quadro jurídico, o principal desafio é executá-lo de forma eficaz e pró-ativa, o que requer tempo, recursos, vontade, competências e conhecimentos especializados. É pois necessário que agências especializadas prestem assistência técnica e apoio financeiro. O financiamento deste reforço de capacidades deve ser coordenado para evitar uma duplicação desnecessária de esforços. A este respeito, a experiência demonstra que é necessário que os advogados do Ministério Público, os juízes e outros juristas conheçam melhor as características específicas da legislação das pescas, bem como as obrigações de acompanhamento, controlo e vigilância conexas. As ações de reforço de capacidades proporcionadas pelas agências especializadas da Organização das Nações Unidas, como a FAO, o UNODC ou a INTERPOL, proporcionam uma oportunidade única para assegurar que os infratores sejam privados dos benefícios das suas atividades ilegais.

Outra dificuldade, a mais longo prazo, é evitar a reincidência. Neste aspeto, o principal objetivo consiste em manter a vontade política necessária.

[38] O UN/CEFACT (o Centro das Nações Unidas para a Facilitação do Comércio e Comércio Eletrónico) encontra-se atualmente a desenvolver um trabalho importante para explorar a possibilidade de utilizar o formato FLUX neste contexto.

- Reforçar a governação internacional para lutar contra a pesca INN

Nos próximos anos, um dos principais desafios será prosseguir com a ratificação e conseguir que todas as partes executem integral e eficazmente o Acordo sobre medidas dos Estados do porto. A UE vai organizar, em Bruxelas, a terceira reunião das partes no Acordo sobre medidas dos Estados do porto. Esta reunião multilateral muito importante proporcionará a primeira oportunidade de sempre para rever e avaliar a eficácia do Acordo. Nesta ocasião, a FAO fará também o ponto da situação no que toca ao desenvolvimento de um sistema global de intercâmbio de informações (GIES) que visa facilitar o intercâmbio de informações sobre as recusas de entrada nos portos e sobre os resultados das inspeções entre partes no acordo. Uma vez mais, os desenvolvimentos informáticos constituirão tanto uma oportunidade como um desafio no que toca à interoperabilidade com outros quadros informáticos.

No contexto das ORGP, a dificuldade consiste em alcançar um consenso entre as partes contratantes sobre as medidas de combate à pesca INN, em particular no que diz respeito ao cruzamento de informações das listas dos navios de pesca INN entre as ORGP, à elaboração de disposições contra os nacionais envolvidos na pesca INN e à definição de regras mais transparentes sobre a propriedade efetiva dos navios.

Outra grande dificuldade advém do facto de os Estados de pavilhão «venderem» os seus pavilhões a operadores de países terceiros. É frequente estes Estados, cujos pavilhões são muitas vezes denominados «pavilhões de conveniência», não exercerem a sua jurisdição ou controlo efetivo sobre os navios registados sob o seu pavilhão. A dificuldade consiste em assegurar que estes países cumprem as responsabilidades que lhes incumbem enquanto Estados de pavilhão por força do direito internacional em matéria de pescas e que garantem uma melhor cooperação entre as autoridades responsáveis pelo controlo das pescas e as autoridades responsáveis pelo registo dos navios de pesca (incluindo os navios de transporte refrigerado e navios de abastecimento).

A transparência é crucial para assegurar um melhor controlo e para dissuadir possíveis atividades de pesca INN. É necessário que sejam disponibilizadas ao público mais informações sobre as regras aplicáveis e sobre os navios em causa. Todos os países são obrigados a publicar a legislação nacional relativa à gestão e conservação dos seus recursos e às condições que regem as atividades dos navios de pesca que operam sob o seu pavilhão e dos navios de países terceiros que exercem atividades de pesca nas suas águas (incluindo registos públicos das frotas, licenças e autorizações de pesca e participação no Registo Mundial de Navios de Pesca, Navios de Transporte Refrigerado e Navios de Abastecimento, da FAO). É necessária uma maior transparência nos acordos de acesso às pescas, como a que caracteriza os acordos de parceria no domínio da pesca sustentável da UE[39].

- Cooperação e coordenação

As violações dos direitos humanos e dos direitos laborais no setor das pescas estão muitas vezes associadas à pesca INN. A aplicação do Regulamento INN pode ajudar a

[39] Os APPS celebrados pela UE vinculam os países parceiros a tornarem públicos os seus acordos bilaterais com outros parceiros e a aplicarem princípios de não discriminação.

detetar estes abusos. Além disso, a experiência demonstra que a melhoria das estruturas e instrumentos de controlo das pescas permite melhorar a luta contra os abusos dos direitos humanos e laborais. Contudo, o Regulamento INN não é, em si mesmo, o instrumento certo para lutar contra estas violações, atendendo a que o seu âmbito de aplicação está claramente limitado à pesca INN tal como definida no direito internacional. Por conseguinte, estes desafios de maiores dimensões exigem um quadro jurídico diferente e adequado.

A política de luta contra a pesca INN interage cada vez mais com as políticas laborais, aduaneiras, comerciais e de transportes, com os requisitos sanitários e a repressão da fraude e de atos criminosos, como a evasão fiscal e o branqueamento de capitais. Uma maior coordenação interna (entre os diferentes departamentos da Comissão e com o SEAE) ajudou a Comissão a criar sinergias e ser mais eficaz. Estes esforços devem ser prosseguidos, mas existe um outro desafio: assegurar a existência de canais de cooperação e coordenação adequados à escala internacional. A cooperação interinstitucional ao nível dos Estados-Membros também deve continuar a ser incentivada.

4. Conclusões

O Regulamento INN continuou a proporcionar um quadro abrangente e eficaz para combater a pesca INN dentro da UE. Trata-se de um sistema único: por um lado, impede a entrada no mercado da UE de produtos provenientes da pesca INN; por outro, os diálogos com os países terceiros multiplicam os esforços para combater a pesca INN no mundo inteiro.

O sistema de cartões previsto no Regulamento INN tornou-se num instrumento reconhecido internacionalmente para combater a pesca INN e chamar mais a atenção para este flagelo em todo o mundo. O seu êxito deve-se em parte ao facto de o sistema criado pelo Regulamento INN não impor quaisquer normas da UE aos países terceiros. Em vez disso, assegura simplesmente que esses países cumprem os seus compromissos, por força do direito internacional, enquanto Estados de pavilhão, do porto, costeiros ou de comercialização.

Para alcançar a meta 14.4 dos ODS, eliminar a pesca INN e estarmos à altura dos compromissos assumidos ao abrigo do Pacto Ecológico Europeu, é do interesse da UE promover em todo o mundo tanto o regime de certificação das capturas como o sistema de cartões, enquanto instrumentos robustos na luta contra a pesca INN. Importa que isto seja acompanhado por esforços para colmatar as lacunas na governação, no plano regional e mundial e para aumentar a capacidade dos países terceiros de lutar contra a pesca INN.

A fim de aperfeiçoar a capacidade do Regulamento INN e do quadro da UE para contrariar, combater e eliminar a pesca INN, é importante adotar e aplicar rapidamente o regime de controlo das pescas da UE revisto, o que inclui a digitalização do regime de certificação das capturas.