COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 25.6.2020
COM(2020) 259 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a execução da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (Diretiva 2008/56/CE)

{SWD(2020) 60 final} - {SWD(2020) 61 final} - {SWD(2020) 62 final}

Relatório sobre a execução da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha

1. INTRODUÇÃO

Os oceanos representam, a nível global, 71 % da superfície da Terra e, em virtude do seu volume, 99 % do espaço habitável na Terra. Proporcionam *habitats* a uma biodiversidade[1] marinha rica (mas, muitas vezes, desconhecida) e abrigam os maiores seres conhecidos. Os oceanos sustentam ainda serviços essenciais para as pessoas, como a produção de alimentos, a regulação climática e atividades recreativas. Mais de metade do oxigénio que respiramos provém de organismos marinhos, um quarto das emissões atmosféricas antropogénicas de CO_2 são absorvidas pelas águas marinhas, constituindo os oceanos o maior reservatório de carbono em circulação ativa no ciclo do carbono da Terra (50 vezes maior do que a atmosfera). Por conseguinte, a proteção do meio marinho reveste-se de uma importância fundamental, não só para a conservação da biodiversidade, mas também para o bem-estar dos seres humanos e do planeta. Além de ser igualmente crucial para a economia. Por exemplo, a economia azul da UE, assente em setores direta ou indiretamente dependentes da saúde dos nossos mares, oceanos e costas, gerou um volume de negócios de 658 mil milhões de EUR em 2017[2].

No entanto, o meio marinho e os seus ecossistemas estão ainda sujeitos a diversas pressões e impactos decorrentes de atividades humanas como a pesca, a perturbação do fundo marinho, a poluição e o aquecimento global. Em resposta, a UE concebeu a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha[3] (MSFD) enquanto política holística de proteção do meio marinho que os mares em torno da Europa abrigam, permitindo, ao mesmo tempo, a utilização sustentável dos bens e serviços marinhos.

A UE enceta agora um Pacto Ecológico Europeu[4], uma estratégia ambiciosa para proteger e recuperar a biodiversidade e tornar a Europa no primeiro continente neutro em termos climáticos do mundo. As alterações climáticas, a biodiversidade e a segurança sanitária e alimentar são indissociáveis. É por esse motivo que a conservação do ambiente natural da Europa, incluindo os nossos oceanos e mares, constitui uma parte fundamental do Pacto Ecológico. Por conseguinte, o êxito da MSFD é determinante para

[1] Por exemplo, o Censo da Vida Marinha (http://www.coml.org/) revelou que um litro de água do oceano pode conter 38 mil tipos de microrganismos bacterianos.

[2] *The 2019 EU Blue Economy Report* (https://dx.doi.org/10.2771/21854).

[3] Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho (Diretiva-Quadro Estratégia Marinha) (JO L 164 de 25.6.2008, p. 19).

[4] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Pacto Ecológico Europeu» [COM(2019) 640 final].

a UE alcançar os seus objetivos globais, nomeadamente travar a perda da biodiversidade marinha e transitar para uma sociedade sem poluição.

Com o presente documento, a Comissão dá cumprimento aos requisitos legais que a incumbem[5] de publicar um relatório da execução da diretiva com base nos relatórios anteriores[6] publicados no decurso do primeiro ciclo de execução.

A MSFD entrou em vigor em 2008 e exige que os Estados-Membros estabeleçam estratégias marinhas nacionais para obter ou manter, caso já se verifique, um «bom estado ambiental» até 2020. A execução da diretiva decorre num ciclo de seis anos com três etapas principais.

(1) Em 2012 e em 2018, os Estados-Membros tiveram de apresentar relatórios sobre o estado das suas águas marinhas e estabelecer metas para alcançar um bom estado ambiental, com base em 11 «descritores» (objetivos) fixados pela MSFD, os quais abrangem a saúde dos ecossistemas e as pressões e impactos humanos a que estão sujeitos[7].

(2) Em 2014, os Estados-Membros tinham criado programas de monitorização para recolher dados, a fim de avaliar os progressos realizados para alcançar um bom estado ambiental e as metas.

(3) Em 2016, os Estados-Membros tinham criado programas de medidas que os ajudariam a alcançar os seus objetivos e, em 2018, tinham de comunicar os progressos realizados na execução dos programas.

[5] Artigo 20.º, n.os 1 e 3, da MSFD.

[6] Relatório de 2014 da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a primeira fase de aplicação da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha – Avaliação e orientações da Comissão Europeia, COM(2014) 97, juntamente com o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2014) 49, que o acompanha.

Relatório de 2017 da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos programas de monitorização dos Estados-Membros ao abrigo da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, COM(2017) 3, juntamente com o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2017) 1, que o acompanha.

Relatório de 2018 da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos programas de medidas dos Estados-Membros ao abrigo da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, COM(2018) 562, juntamente com os documentos de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2018) 393 e SWD(2019) 510, que o acompanham.

Além destes, estão disponíveis relatórios técnicos por Estado-Membro e por região em: https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm.

[7] Preservação da biodiversidade (D1), da estrutura da cadeia alimentar (D4) e da integridade dos fundos marinhos (D6) e prevenção das alterações negativas aos ecossistemas marinhos decorrentes das espécies não indígenas (D2), da pesca (D3), do excesso de nutrientes (D5), das alterações das condições hidrográficas (D7), dos contaminantes no ambiente (D8) e nos peixes e mariscos (D9), do lixo marinho (D10) e do ruído submarino (D11).

«Bom estado ambiental»*, o estado ambiental das águas marinhas quando estas constituem oceanos e mares dinâmicos e ecologicamente diversos, limpos, sãos e produtivos nas suas condições intrínsecas, e quando a utilização do meio marinho é sustentável, salvaguardando assim o potencial para utilizações e atividades das gerações atuais e futuras [...]. O bom estado ambiental deve ser definido ao nível da região ou da sub-região marinha [...] com base nos* [11] *descritores qualitativos do anexo I.* (excerto do artigo 3.º, n.º 5, da MSFD).

A Comissão avaliou cada etapa das estratégias nacionais em relatórios periódicos e nos respetivos anexos (ver nota de rodapé 6), identificando lacunas na execução e dando orientações a cada Estado-Membro. O segundo ciclo de execução teve formalmente início em outubro de 2018, mas a apresentação de relatórios regista grandes atrasos[8].

O presente relatório analisa a execução da MSFD durante o seu primeiro ciclo de execução[9] e é acompanhado por três documentos de trabalho dos serviços[10]. A diretiva será objeto de um reexame mais exaustivo, em conformidade com os requisitos «Legislar Melhor», assim que possível e o mais tardar em 2023[11]. O presente relatório assenta em informações produzidas no âmbito da MSFD pelos Estados-Membros, pela Comissão, por observadores externos e por peritos. Centra-se nos principais conteúdos políticos e na experiência adquirida com o primeiro ciclo de execução.

2. PRINCIPAIS REALIZAÇÕES DA EXECUÇÃO DA MSFD

2.1. A perspetiva holística

A abordagem ecossistémica[12] visa assegurar que as pressões cumulativas das atividades humanas não ultrapassem níveis que comprometam a capacidade de os ecossistemas permanecerem saudáveis, limpos e produtivos. Em virtude da MSFD, a abordagem ecossistémica tornou-se um princípio de funcionamento juridicamente vinculativo na gestão de todo o meio marinho da UE[13].

[8] Até 15 de outubro de 2019, um ano após o termo do prazo, apenas dez países tinham apresentado os seus relatórios em formato eletrónico (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Espanha, Letónia, Países Baixos, Polónia, Finlândia e Suécia) e apenas quatro em papel (Grécia, França, Itália e Roménia). Nove Estados-Membros não tinham apresentado relatórios.

[9] Em conformidade com o artigo 20.º, n.os 1 e 3. As referências a um «relatório de avaliação» num ato jurídico que seja anterior às orientações «Legislar Melhor» são interpretadas como referências a um «relatório de execução».

[10] O documento SWD(2020) 60 apresenta as principais etapas e conclusões da execução da MSFD, o documento SWD(2020) 61 resume os conhecimentos sobre o estado das águas marinhas da UE, abrangendo os 11 «descritores» da MSFD e o documento SWD(2020) 62 explica os conceitos principais e dá orientações para uma avaliação e definição integrada do bom estado ambiental.

[11] Em conformidade com o artigo 23.º.

[12] Conceito definido na caixa com base na Quinta Conferência das Partes na Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) e num amplo consenso científico (https://www.compasscicomm.org/ebm-consensus-statement-download).

[13] Na sequência da adoção da MSFD, o Conselho dos Assuntos Gerais afirmou que os instrumentos políticos transversais são de importância crucial para fomentar o desenvolvimento económico sustentável, a monitorização do ambiente, a segurança e a execução da legislação nos oceanos, mares e regiões costeiras da Europa. Reconheceu que a MSFD, cujo princípio basilar reside numa abordagem

A **«abordagem ecossistémica»** consiste numa estratégia de gestão integrada do solo, da água e dos recursos vivos que promove a conservação e a utilização sustentável de modo equitativo. Por meio da gestão ecossistémica, pretende-se que os ecossistemas permaneçam num estado são, produtivo e resiliente, para que possam fornecer os bens e serviços de que os seres humanos precisam. A gestão ecossistémica difere das abordagens existentes, que tendem a centrar-se numa única espécie, setor, atividade ou problema e tem em conta os impactos cumulativos de diferentes setores.

A MSFD constitui um dos mais ambiciosos enquadramentos jurídicos no domínio da proteção marinha a nível internacional, harmonizando os esforços de 23 Estados costeiros[14] e 5 Estados interiores – em coordenação com país terceiros – para aplicar uma gestão ecossistémica e alcançar um bom estado ambiental em 5 720 000 km^2 de superfície do mar em quatro regiões marinhas, uma área 1,25 vezes superior à do território terrestre da UE. A diretiva aborda questões que vão do litoral ao alto-mar, protegendo, por conseguinte, toda a gama da biodiversidade marinha, desde as algas unicelulares aos grandes cetáceos, analisando todos os aspetos ambientais, desde as funções ecossistémicas às propriedades químicas, e avaliando os efeitos de todas as atividades humanas, desde o turismo à pesca comercial com redes de arrasto de fundo.

Para pôr em prática uma tal abordagem holística e avaliar a sustentabilidade, é necessário que se conheça e tenha em conta, nas decisões de gestão, as propriedades ecossistémicas e as pressões humanas (incluindo pressões de fontes terrestres ou atmosféricas). Por conseguinte, a MSFD implica o desenvolvimento de um planeamento integrado (as estratégias marinhas) com base em 11 descritores e a avaliação de um conjunto de critérios e parâmetros[15] por cada Estado-Membro.

2.2. Explorar o desconhecido

Quando a MSFD foi adotada, era evidente que a UE necessitava de a) uma gestão ecossistémica holística do meio marinho e b) uma transição da proteção de apenas um número limitado de *habitats* e espécies prioritárias para a proteção de todo o ecossistema marinho. No entanto, os dados e o conhecimento do meio marinho eram (e ainda são) escassos em relação a algumas matérias e regiões[16]. Por conseguinte, a MSFD concebeu um enquadramento jurídico harmonizado para assegurar uma melhoria constante da recolha de dados. Em especial, a MSFD fomentou a conceção de programas exaustivos de monitorização marinha no âmbito das estratégias marinhas nacionais. Estes programas

ecossistémica da gestão das atividades humanas, constitui a base para desenvolver de forma mais bem-sucedida e sustentável todas as atividades marítimas (2973.ª reunião do Conselho dos Assuntos Gerais, Bruxelas, 16 de novembro de 2009).

[14] Dado que o presente relatório abrange o período de 2008 a 2019, o Reino Unido é considerado Estado-Membro da UE.

[15] Estabelecidos pela Decisão (UE) 2017/848 da Comissão, de 17 de maio de 2017, que estabelece os critérios e as normas metodológicas de avaliação do bom estado ambiental das águas marinhas, bem como especificações e métodos normalizados para a sua monitorização e avaliação, e que revoga a Decisão 2010/477/UE (JO L 125, 18.5.2017, p. 43).

[16] O Comité Económico e Social Europeu indicou como prioridade o desenvolvimento, a integração e coordenação da investigação marinha e marítima europeia. Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Uma Estratégia Europeia para a Investigação Marinha – Um quadro coerente no âmbito do Espaço Europeu da Investigação para apoio à utilização sustentável dos oceanos e mares [COM(2008) 534 final] (JO C 306 de 16.12.2009, p. 46).

de monitorização deverão medir o estado do meio marinho, a consecução das metas ambientais e a eficácia das medidas [SWD(2020) 60].

A MSFD deu origem a iniciativas de investigação aplicada, que informaram peritos, gestores e decisores políticos[17]. São, nomeadamente, apontadas como exemplos as avaliações do lixo marinho e do ruído submarino, dois temas que eram muito pouco compreendidos antes da MSFD. Com base na monitorização e nos conhecimentos gerados em matéria de lixo marinho com a MSFD, a UE adotou nova legislação para reduzir os plásticos de utilização única e a perda de artes de pesca, que representam cerca de 70 % de todo o lixo nas praias. A MSFD serviu de incentivo ao desenvolvimento de levantamentos de monitorização do ruído submarino e ao estabelecimento de registos de ruído submarino impulsivo. Além disso, a análise da integridade do fundo marinho e a análise de cadeias alimentares na sua totalidade constituem abordagens inovadoras, que são largamente motivadas pelos requisitos da MSFD.

As avaliações, as redes de monitorização e os programas de medidas da MSFD não encaminham os esforços apenas para novos domínios de investigação, mas também para a melhoria da gestão e da coerência das políticas. Existe uma vasta gama de legislação já em vigor que é válida e relevante para a diretiva. Na UE, existe, designadamente, a Diretiva-Quadro da Água[18], a Diretiva Aves e a Diretiva *Habitats*[19] e a política comum das pescas[20]. Uma das principais realizações na execução de cada etapa da MSFD tem sido a identificação de lacunas no conhecimento, o que tem ajudado os Estados-Membros, as instituições da UE e as partes interessadas a indicar as principais necessidades de gestão e investigação. A diretiva melhorou, notavelmente, o conhecimento do estado das águas marinhas da União [SWD(2020) 61], apesar de a integração e a harmonização desse conhecimento a nível da UE continuarem a constituir um desafio.

2.3. Esforços conjuntos

A MSFD exige um contributo sem precedentes e coordenado dos Estados-Membros. Para facilitar estes esforços, os Estados-Membros e a Comissão (juntamente com as convenções do mar regionais e outras partes interessadas) estabeleceram um programa informal de coordenação, a estratégia de execução comum. Esta estratégia conta com 280 peritos dos Estados-Membros, até 70 participantes das instituições da UE e mais de 100 observadores ou partes interessadas registados. A estratégia de execução comum é orientada pelos responsáveis pelo setor marinho da UE e organizada pelo Grupo de

[17] Ver, por exemplo, *LIFE and the marine environment* (https://doi.org/10.2779/942085), os projetos financiados pelos programas-quadros de investigação e inovação da UE como https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, os projetos DEVOTES e STAGE (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) ou a lista de projetos constante do documento SWD(2020) 60.

[18] Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

[19] Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 20 de 26.1.2010, p. 7) e Diretiva 92/43/CEE, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

[20] Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo à política comum das pescas, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1954/2003 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga os Regulamentos (CE) n.º 2371/2002 e (CE) n.º 639/2004 do Conselho e a Decisão 2004/585/CE do Conselho (JO L 354 de 28.12.2013, p. 22).

Coordenação para a Estratégia Marinha[21]. Três grupos de trabalho concentram-se em questões globais: bom estado ambiental; programas de medidas e análise socioeconómica; e partilha de dados, informações e conhecimentos. Quatro subgrupos técnicos concentram-se em domínios emergentes de especial preocupação: ruído submarino, lixo marinho, integridade do fundo marinho e dados marinhos. Todos os grupos desenvolvem e decidem (habitualmente por consenso) sobre as abordagens comuns de execução da diretiva. Até à data, foram adotados 15 documentos de orientação[22]. O número de reuniões (em média, 18 reuniões dedicadas à estratégia de execução comum por ano), a crescente especialização e a necessidade de coordenação para evitar o isolamento temático constituem importantes desafios ao processo de execução.

A estratégia de execução comum é extremamente útil para a execução da diretiva, tornando o processo mais eficiente, sendo as estruturas da estratégia consideradas importantes plataformas para partilhar informações e aumentar a confiança no processo decisório[23]. A maioria dos membros da estratégia de execução comum concorda que a estrutura e o programa de trabalho da estratégia se adequam aos fins previstos, havendo, simultaneamente, espaço para racionalizar/simplificar procedimentos existentes, de modo que se possa dedicar mais tempo ao debate das avaliações da Comissão e ao estabelecimento de relações entre a diretiva e outras diretivas, em especial em matéria de apresentação de relatórios[24].

2.4. Participação do público e literacia oceânica[25]

O acesso a informações ambientais, a participação do público no processo decisório no domínio ambiental e o acesso à justiça são princípios gerais promovidos a nível internacional em compromissos ambientais[26]. A MSFD contém requisitos explícitos[27] para ajudar a cumprir estes compromissos. A MSFD estabeleceu um mecanismo transparente para conceber e proceder à execução das estratégias marinhas nacionais e para acompanhar o processo a nível europeu (p. ex., a execução pode ser acompanhada por meio de plataformas abertas de partilha de informações[28]). É explicitamente exigido aos Estados-Membros que promovam a participação ativa de todas as partes interessadas. Além disso, cada etapa de execução integra um processo de consulta pública, organizado por cada um dos 23 Estados-Membros costeiros [SWD(2020) 60]. Muitos dos programas de medidas da MSFD integram também campanhas de sensibilização.

---

[21] Grupo de Peritos da Comissão para a Coordenação Estratégica da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (2008/56/CE) (E02550).

[22] Disponível em https://circabc.europa.eu/w/browse/1dfbd5c7-5177-4828-9d60-ca1340879afc.

[23] Conclusões do Grupo de Coordenação da Estratégia Marinha, elaboradas por Cavallo *et al.*, 2017 (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

[24] Resultados do questionário enviado a todos os membros dos diversos grupos abrangidos pela estratégia de execução comum, em abril de 2019, para analisar de forma crítica as funções e o programa de trabalho da estratégia.

[25] A literacia oceânica consiste no conhecimento do oceano e da relação da humanidade com ele.

[26] Em especial na Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas, adotada em 1998.

[27] Artigo 19.º e anexo VI, ponto 8, da MSFD.

[28] P. ex., CIRCABC (https://circabc.europa.eu/w/browse/326ae5ac-0419-4167-83ca-e3c210534a69) e WISE Marine (https://water.europa.eu/marine).

A MSFD tem sido determinante na sensibilização para a saúde dos ecossistemas marinhos para, por exemplo, compreender o efeito bruto da poluição de origem telúrica, incluindo os plásticos, no mar. O processo de consulta pública tem envolvido a sociedade civil e partes interessadas de toda a Europa no desenvolvimento das estratégias marinhas nacionais. Estas atividades de consulta e inclusão, bem como o fluxo de dados gerado, continuarão a contribuir de forma significativa para a literacia oceânica do público europeu, a fim de sensibilizar para a influência do oceano nas vidas humanas e as consequências das atividades humanas e do comportamento dos indivíduos em ecossistemas marinhos.

2.5. Cooperação regional

A natureza transfronteiriça de certas pressões e ecossistemas dificulta uma gestão dos mesmos exclusivamente a nível do Estado-Membro[29]. A MSFD elenca as regiões e sub-regiões em relação às quais a diretiva se aplica, exige uma coordenação regional entre os Estados-Membros e incentiva à cooperação com países terceiros[30]. A diretiva determina que as convenções marinhas regionais[31] podem servir de veículo dessa cooperação. De forma geral, durante a última década, as convenções marinhas regionais i) tornaram-se, na maioria dos casos, boas plataformas de execução da MSFD, no âmbito das quais as partes contratantes têm colaborado e partilhado abordagens, em estreita colaboração com a estratégia de execução comum da MSFD[32]; ii) apoiaram a cooperação e o estabelecimento de acordos no âmbito de ações e objetivos com países terceiros; iii) receberam contributos significativos a nível técnico e financeiro da UE para desenvolverem os seus programas de trabalho.

As quatro convenções marinhas regionais na Europa partilham o mesmo objetivo global (a proteção do meio marinho) e adotaram uma abordagem ecossistémica, mas diferem em termos de estrutura, capacidade científica e operacional, governação (incluindo o controlo da conformidade) e nível de apoio que oferecem aos Estados-Membros da UE participantes na execução da MSFD. A noção de «bom estado ambiental» e o estabelecimento de metas ambientais da MSFD foram incorporados em algumas, mas não em todas, as convenções marinhas regionais. Em alguns casos, há uma preferência pela descrição de tendências (melhoria ou deterioração), em vez do estabelecimento de critérios para determinar se o estado é bom ou não. De uma forma ou de outra, as convenções marinhas regionais publicam regularmente relatórios sobre o estado do meio

[29] O Conselho dos Assuntos Gerais salientou que a cooperação com e entre os Estados-Membros e as regiões que partilham bacias marítimas — e com países terceiros, quando adequado — era um elemento essencial de sucesso da MSFD. Salientou ainda a necessidade da máxima cooperação possível entre todos os países que partilham águas marinhas e bacias hidrográficas transfronteiriças [2973.ª reunião do Conselho dos Assuntos Gerais, Bruxelas, 16 de novembro de 2009, e 2988.ª reunião do Conselho (Ambiente), Bruxelas, 22 de dezembro de 2009].

[30] Artigos 4.º, 5.º e 6.º da MSFD. O mapa final das regiões e sub-regiões marinhas da MSFD está disponível em https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data.

[31] As águas marinhas da UE são abrangidas por quatro convenções marinhas regionais: a Convenção para a Proteção do Meio Marinho na Zona do Mar Báltico, (Convenção de Helsínquia – HELCOM), a Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (Convenção Oslo-Paris – OSPAR), a Convenção sobre a Proteção do Meio Marinho e do Litoral do Mediterrâneo (Convenção de Barcelona – UNEP-MAP) e a Convenção para a Proteção do Mar Negro Contra a Poluição (Convenção de Bucareste, à qual a UE ainda está a tentar aderir). No entanto a Convenção OSPAR não abrange a totalidade da sub-região da Macaronésia europeia, apenas o arquipélago dos Açores.

[32] A estratégia de execução comum adotada pelos Estados-Membros e pela Comissão com vista à execução da Diretiva 2008/56/CE, ver secção 2.3 do presente relatório.

marinho[33], procurando harmonizar os seus calendários com o ciclo de seis anos da MSFD, adotam planos de ação e coordenam atividades de monitorização.

Ao mesmo tempo, as convenções marinhas regionais beneficiaram dos substanciais recursos humanos que a MSFD mobilizou e dos conhecimentos que tem gerado desde a sua adoção. O financiamento da UE tem contribuído para um número considerável de projetos que visam coordenar a execução da MSFD e o desenvolvimento de planos de ação das convenções marinhas regionais em todas as regiões marinhas. A luta contra o lixo marinho é um bom exemplo de como um financiamento específico e substancial da UE proveniente de diversas fontes[34] é utilizado para pôr em prática planos de ação regionais contra o lixo marinho, contribuindo simultaneamente para a realização de objetivos nacionais, regionais e da UE, bem como de objetivos globais.

2.6. Os compromissos globais

A MSFD constitui um pilar fundamental para honrar os compromissos globais da UE de proteção do meio marinho e desenvolvimento de uma abordagem sustentável da gestão dos oceanos, conforme reconhecido na iniciativa de governação internacional dos oceanos da UE[35]. Desempenha ainda uma função importante enquanto garante de uma maior coerência das ações dos Estados-Membros da UE.

Como recentemente confirmado na Agenda 2030[36], e também fruto de décadas de reconhecimento da comunidade mundial[37], a abordagem ecossistémica é crucial para «[c]onservar e utilizar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos com vista ao desenvolvimento sustentável» [Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n.º 14]. A monitorização e a avaliação que a MSFD exige ajudam a UE a alcançar a maioria das metas do ODS n.º 14, que abrangem a gestão sustentável, as áreas protegidas, a poluição por lixo marinho e eutrofização, a acidificação, os impactos das práticas de pesca insustentáveis, o conhecimento científico e a aplicação do direito internacional. A nível das bacias marítimas, uma estreita colaboração regional entre os Estados-Membros no âmbito das convenções marinhas regionais relevantes ajuda a

[33] *UNEP/MAP Mediterranean Quality Status Report* (https://www.medqsr.org/), *OSPAR Intermediate Assessment* (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/), *HELCOM Second Holistic Assessment* (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/), *Black Sea State of Environment Report 2009-2014* (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

[34] Por exemplo, o LIFE+, o Horizonte 2020, o financiamento ao abrigo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, incluindo o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e o financiamento regional, o financiamento ao abrigo da política de vizinhança, o financiamento ao abrigo do Instrumento de Parceria e o financiamento para o desenvolvimento.

[35] Governação internacional dos oceanos: uma agenda para o futuro dos nossos oceanos, JOIN(2016) 49 final.

[36] «Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável» (A/RES/70/1), adotada em setembro de 2015 como plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Consiste em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas.

[37] Por exemplo, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, decorrente da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD), realizada em 1992, ou o documento final da Rio+20, intitulado «O futuro que queremos» (A/CONF.216/L.1).

coordenar a consecução e a avaliação dos ODS relacionados com os oceanos[38] em conjunto com a diretiva.

A MSFD contém um objetivo regulamentar específico que compele a que a «biodiversidade [seja] mantida» e que serve de pedra angular para a consecução de um bom estado ambiental dos oceanos e mares. Este avalia o estado de grupos de espécies marinhas (nomeadamente aves, mamíferos e peixes) e dos tipos de *habitats* pelágicos e dos fundos marinhos. Por conseguinte, proporciona um enquadramento jurídico para contribuir para os compromissos da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e da próxima Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030. A MSFD determina ainda o estabelecimento de áreas marinhas protegidas e outras medidas de proteção espacial que formem redes coerentes e representativas, em consonância com os compromissos internacionais[39].

A diretiva incorpora o requisito da CNUDM[40] que obriga ao respeito e à avaliação dos riscos ou efeitos da poluição nas águas marinhas da UE. Aplica igualmente várias obrigações que obrigam os Estados-Membros a tomarem medidas para prevenir, reduzir e controlar a poluição no meio marinho a partir de fontes terrestres, prevenir a poluição do fundo marinho e do seu subsolo e prevenir a introdução de espécies não indígenas. A MSFD também incorpora as disposições da CNUDM em matéria de pesca e aquicultura sustentável e de inovação e investimento em investigação. Por último, mas igualmente importante, com a ênfase que dá à cooperação regional, a MSFD facilita a obrigação, decorrente da CNUDM, de os Estados-Membros cooperarem para proteger o meio marinho.

O Acordo de Paris[41] menciona os oceanos pela primeira vez num acordo climático e reconhece a sua função integrante no sistema climático mundial. Atualmente, a maioria dos compromissos nacionais assumidos no âmbito do Acordo de Paris envolvem os ecossistemas marinhos, sendo os impactos nas zonas litorais, os impactos do aquecimento dos oceanos e os impactos da pesca as principais preocupações suscitadas pelos governos[42]. A MSFD e as suas estratégias marinhas holísticas proporcionam um bom enquadramento (cujas potencialidades não são ainda plenamente aproveitadas) para monitorizar os impactos das alterações climáticas, explorar oportunidades relacionadas com a atenuação das alterações climáticas e aplicar a abordagem ecossistémica à adaptação às alterações climáticas no meio marinho. No âmbito dos esforços para

[38] Ver, por exemplo, a Declaração Ministerial da HELCOM (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf), adotada em 6 de março de 2018.

[39] Designadamente a meta de Aichi n.º 11 da CDB: até 2020, pelo menos 17 % das zonas terrestres e com águas interiores e 10 % das zonas marítimas e costeiras, incluindo as zonas que são particularmente importantes para a diversidade biológica e os serviços fornecidos pelos ecossistemas, serão conservadas através de redes ecologicamente representativas e bem ligadas a áreas protegidas, geridas de forma eficaz e equitativa, e de outras medidas de conservação eficazes por zona, e integradas no conjunto da paisagem terrestre e marítima.

[40] A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) estabelece as responsabilidades e os direitos dos países no que respeita aos mares e oceanos e inclui um conjunto de obrigações relativas à proteção e preservação do meio marinho.

[41] O primeiro acordo juridicamente vinculativo e universal para evitar as alterações climáticas, limitando o aquecimento global a um valor muito abaixo de 2 °C e envidando esforços no sentido de o limitar a 1,5 °C, adotado em Paris, em dezembro de 2015 (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Compromissos no domínio dos oceanos ao abrigo do Acordo de Paris (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

alcançar a neutralidade carbónica até 2050, em conformidade com o Pacto Ecológico, a Europea registará provavelmente um aumento sem precedentes da energia de fontes renováveis ao largo[43], o que inevitavelmente afetará as espécies e os *habitats* marinhos.

3. PRINCIPAIS LIGAÇÕES ENTRE AS POLÍTICAS DA UE E A MSFD[44]

O enquadramento da MSFD para salvaguardar a biodiversidade e assegurar a utilização sustentável dos recursos marinhos da UE é, em larga medida, apoiado por outros instrumentos jurídicos da UE. A presente secção analisa as nove políticas da UE que os Estados-Membros mais comummente afirmam que contribuem para os programas de medidas da MSFD, bem como as políticas de luta contra a poluição causada pelo plástico recentemente concebidas. De forma geral, a MSFD i) integra todas as informações (oficiais) disponíveis sobre as águas marinhas da UE nas estratégias marinhas nacionais e ii) avalia a situação para gerir o meio marinho de modo eficaz. Estão a ser desenvolvidos novos conceitos no âmbito das políticas como o de «limiares» para definir o bom estado ambiental[45], a fim de pôr em prática as estratégias e completar os limiares existentes[46] no âmbito de outras políticas.

3.1. Diretiva-Quadro da Água e Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas[47]

Muitos dos problemas que afetam o meio ribeirinho e marinho são gerados em terra. Por esse motivo, a MSFD e a Diretiva-Quadro da Água visam um conjunto semelhante de pressões e fatores determinantes (utilizações e atividades humanas) e têm em comum um grande número de medidas. As medidas da MSFD em matéria de eutrofização marinha, contaminantes, alteração das condições hidrográficas e biodiversidade inspiram-se nas medidas apresentadas ao abrigo da Diretiva-Quadro da Água. Apenas um terço dos planos de gestão de bacias hidrográficas analisados no quinto relatório de execução da Diretiva-Quadro da Água[48] identificaram a necessidade de medidas adicionais para prestar um contributo no âmbito da MSFD. Alguns Estados-Membros incluíram

[43] De acordo com a comunicação da Comissão intitulada «Um Planeta Limpo para Todos — Estratégia a longo prazo da UE para uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima» [COM(2018) 773 final], 80 % da eletricidade será proveniente de fontes de energia renováveis cada vez mais ao largo.

[44] O artigo 20.º, n.º 3, alínea g), da MSFD obriga à inclusão de um resumo da contribuição de outras políticas da UE relevantes para a consecução dos objetivos da diretiva. Este resumo não substitui a futura análise de coerência das políticas a desenvolver no âmbito da avaliação da MSFD.

[45] Por «limiar» entende-se um valor ou uma gama de valores que permite avaliar o nível de qualidade atingido em relação a um determinado critério, contribuindo assim para a avaliação do nível de consecução do bom estado ambiental [artigo 2.º, n.º 5, da Decisão (UE) 2017/848 da Comissão]. Os limiares incluem um «desvio aceitável» das condições de referência ou intactas, o que permite admitir as utilizações sustentáveis do mar, em que seja aceitável um certo nível de pressão, contanto que seja preservada a qualidade global do meio [SWD(2020) 62].

[46] Estes poderão ser conhecidos por outros nomes, como normas de qualidade ambiental.

[47] Diretiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (JO L 135 de 30.5.1991, p. 40).

[48] Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Relatório sobre os progressos na execução dos programas de medidas em conformidade com a Diretiva-Quadro da Água, que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: A Diretiva-Quadro da Água e a Diretiva Inundações: ações tendentes à consecução do «bom estado» da água na UE e à redução dos riscos de inundações [SWD(2015) 50 final].

voluntariamente medidas de combate, por exemplo, ao lixo ribeirinho para apoiar a execução da MSFD.

Em termos de cobertura geográfica, ambas as diretivas são aplicáveis às águas costeiras e territoriais, sendo que a MSFD abrange explicitamente apenas os aspetos que não são tratados pela Diretiva-Quadro da Água nas águas costeiras (p. ex., o ruído submarino e o lixo marinho) e a Diretiva-Quadro da Água apenas se aplica a águas territoriais no que concerne ao estado químico. Em 2017, a Comissão atualizou a decisão relativa à MSFD no que respeita à definição do bom estado ambiental. A decisão de 2017 exige que os Estados-Membros reutilizem as avaliações da Diretiva-Quadro da Água em matéria de eutrofização marinha, contaminantes e alterações das condições hidrográficas. No entanto, como já o atesta o balanço de qualidade da Diretiva-Quadro da Água[49], esta obrigação nem sempre é cumprida, visto que as avaliações nacionais ao abrigo de ambas as diretivas podem diferir ligeiramente (p ex., com as diferenças entre os elementos de qualidade ou as escalas de avaliação) e a definição de bom estado ambiental/químico da Diretiva-Quadro da Água nem sempre assenta nos mesmos elementos que a da MSFD. Contudo, de acordo com o balanço de qualidade, a Diretiva-Quadro da Água e a MSFD são coerentes e têm objetivos complementares. Em termos de resultados, cerca de 40 % das águas de superfície (rios, lagos, águas costeiras e de transição) apresentam um bom estado ou potencial ecológico e 38 % apresentam um bom estado químico[50]. Estes resultados têm consequências diretas na realização de progressos no âmbito da MSFD.

A Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas estabelece metas e instrumentos para reduzir, sobretudo, a entrada de matéria orgânica e nutrientes por meio de fontes tópicas. A ligação entre a Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas e a eutrofização é identificada na maioria dos programas de medidas dos Estados-Membros, ao passo que outros tópicos diretamente relevantes para a MSFD (tais como os contaminantes e o lixo marinho) não são habitualmente mencionados de modo explícito. A avaliação da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas confirmou que a diretiva tem sido muito eficaz na redução da poluição das águas residuais tratadas e que a sua execução continua a ser crucial para alcançar os objetivos da MSFD[51]. A avaliação apontou para algumas limitações das estações de tratamento de águas residuais que podem ter relevância para o meio marinho, tal como a circunstância de estas não tratarem contaminantes que suscitam uma crescente preocupação (p. ex., medicamentos e microplásticos) ou não tratarem todas as águas pluviais, águas de escoamento pluvial urbanas ou pequenas aglomerações. No entanto, a Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas tem sido um dos instrumentos mais eficazes para reduzir a poluição urbana, incluindo por nitrato e fósforo nos rios e no mar.

[49] Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Balanço de qualidade da Diretiva-Quadro da Água, Diretiva Águas Subterrâneas, Diretiva Normas de Qualidade Ambiental e Diretiva Inundações [SWD(2019) 439].

[50] Relatório de 2018 da AEA sobre as águas (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

[51] Ver https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm e outros documentos constantes do sítio.

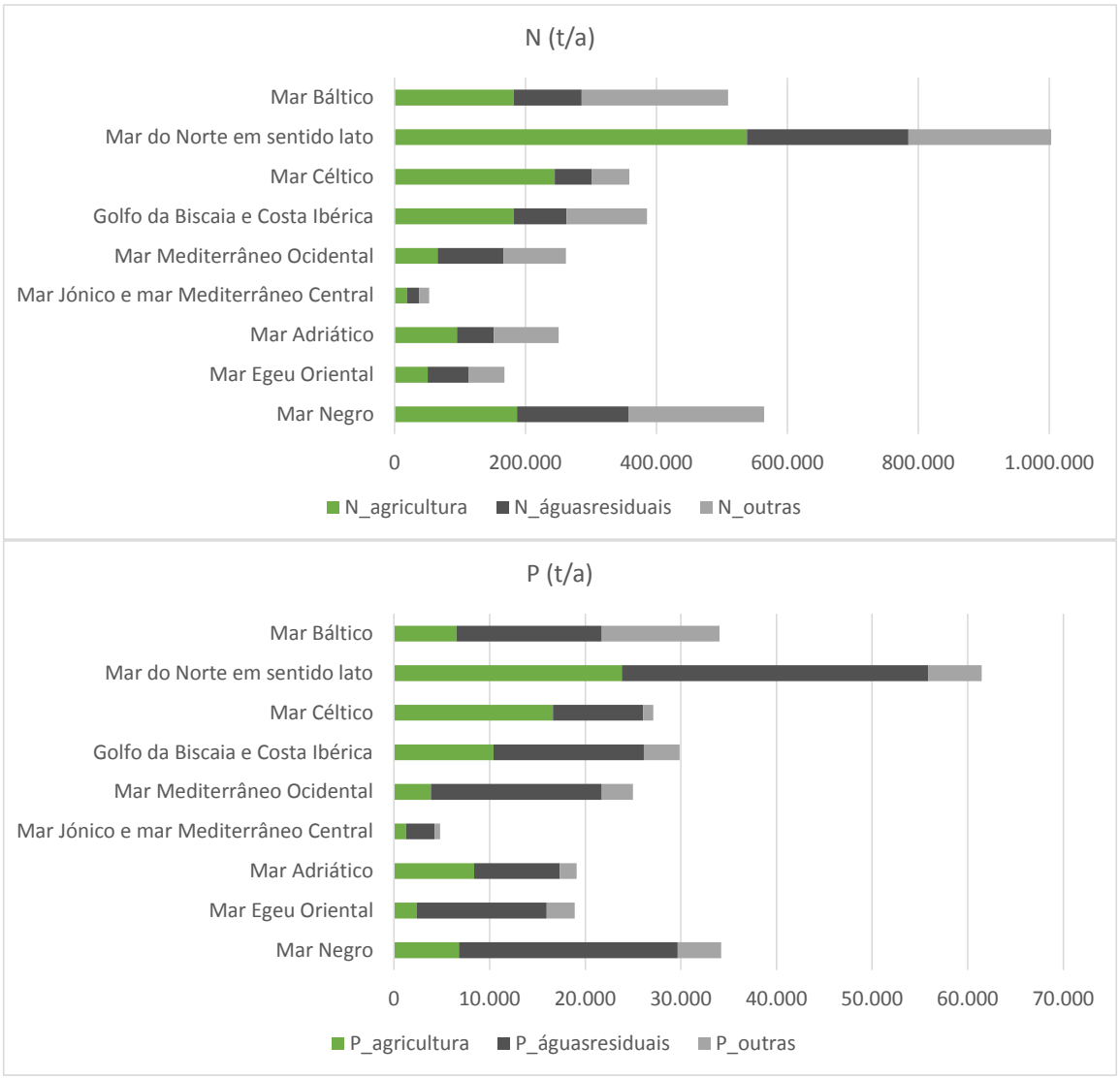


Figura 1: Carga de nitrogénio (N) e de fósforo (P) nas sub-regiões marinhas por fonte (em toneladas por ano). Esta análise fez parte da recente avaliação da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas[52].

3.2. Diretivas Aves e *Habitats*

A partir dos programas de medidas da MSFD pode-se ver que as Diretivas Aves e *Habitats* são especialmente relevantes para alcançar um bom estado ambiental em matéria de biodiversidade marinha, espécies não indígenas e peixes e moluscos explorados comercialmente. Apenas alguns programas de medidas ligam as Diretivas Aves e *Habitats* aos descritores da MSFD relativos ao lixo marinho e ao ruído submarino, mesmo que estes possam constituir uma ameaça para, por exemplo, aves, mamíferos e répteis marinhos.

Os objetivos das três diretivas são semelhantes, apesar de o âmbito de aplicação da MSFD ser mais lato. O objetivo principal da Diretiva *Habitats* — alcançar um «estado de conservação favorável» das espécies e dos *habitats* abrangidos, tendo a Diretiva Aves um objetivo semelhante para todas as aves selvagens — não corresponde estritamente ao «bom estado ambiental» em termos de definição, medidas ou calendários. No entanto,

[52] Dados de Pistocchi *et al.*, 2019 (https://doi.org/10.2760/303163).

ambos os conceitos apoiam-se mutuamente. Os Estados-Membros avaliam o estado e as tendências das espécies e dos *habitats* protegidos ao abrigo das Diretivas Aves e *Habitats* e apresentam relatórios de seis em seis anos. No período que mediou entre 2007 e 2012, as percentagens de espécies em estado de conservação favorável na aceção da Diretiva *Habitats* nas regiões marinhas europeias variou entre 0 % no mar Negro e 20 % no mar Báltico[53]. A decisão de 2017 prevê a reutilização das avaliações em matéria de espécies e *habitats* marinhos das Diretivas Aves e *Habitats* se possível, mas cada Estado-Membro pode proceder de modo diferente[54]. Além disso, tanto a MSFD como a Diretiva *Habitats* estabelecem regiões geográficas no âmbito das quais se espera que os Estados-Membros cooperem e prossigam abordagens conjuntas. As fronteiras regionais de ambas as diretivas foram agora em larga medida harmonizadas.

As medidas de proteção espacial apresentadas no âmbito da MSFD referem-se geralmente a áreas marinhas protegidas estabelecidas ao abrigo das Diretivas Aves e *Habitats*, enquanto parte da rede Natura 2000, que ainda não foi terminada no meio marinho. No entanto, com a MSFD surge uma nova visão de proteção espacial, segundo a qual, além dos objetivos de conservação específicos de cada área marinha protegida, as redes de áreas marinhas protegidas devem ser ecologicamente coerentes e representativas a nível (sub-)regional. Por conseguinte, as redes de áreas protegidas devem constituir instrumentos holísticos para dar resposta às maiores pressões, ser eficazes e conter uma justa representação de todos os *habitats* marinhos e características do ecossistema. Todavia, a coerência e a eficácia não foram abordadas a nível regional pelos programas de medidas da MSFD dos Estados-Membros.

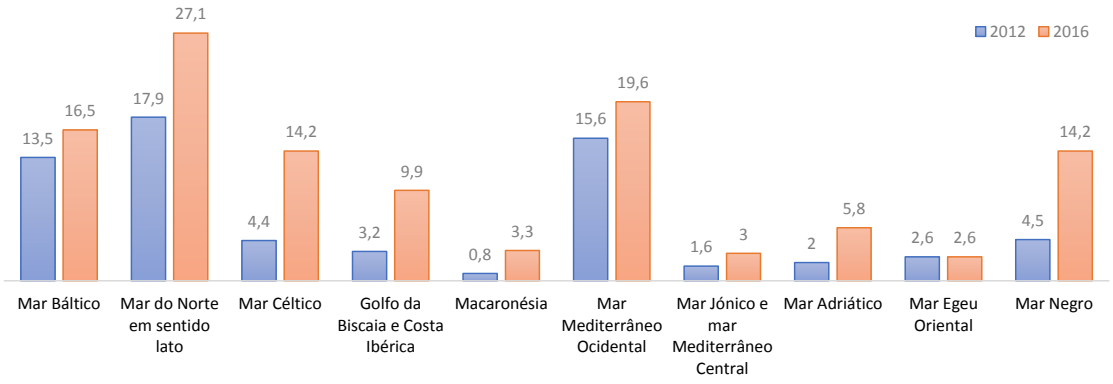


Figura 2: Evolução recente (2012-2016) da percentagem de área abrangida por áreas marinhas protegidas nas águas da UE em diversas sub-regiões marinhas[55].

3.3. Política comum das pescas

Um dos objetivos da política comum das pescas é a coerência com a MSFD e com o seu objetivo de alcançar um bom estado ambiental. Ao estabelecer taxas de exploração e medidas técnicas que definem as práticas sustentáveis de pesca, a política comum das pescas dá resposta às pressões da pesca que afetam as existências de peixes e moluscos

[53] Espécies de interesse europeu: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment.

[54] A Comissão lançou um estudo para examinar se os dados comunicados e os objetivos políticos no âmbito das Diretivas Aves, *Habitats* e Estratégia Marinha estão em consonância com a avaliação das espécies e dos *habitats* marinhos.

[55] Dados do ETC/ICM, 2017 (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/spatial-analysis-of-marine-protected).

explorados comercialmente (um dos descritores da MSFD). A política tem ainda o objetivo de assegurar a minimização dos impactos negativos das atividades de pesca no ecossistema marinho, prendendo-se com os impactos na abundância e diversidade da vida marinha, nas cadeias alimentares, nos ecossistemas marinhos e nos *habitats* dos fundos marinhos (relevante, em especial, para três outros descritores da MSFD). Além disso, o lixo gerado pela pesca, tal como as redes ou outras artes de pesca abandonadas ou perdidas, pode provocar a alteração do *habitat*. Em relação às medidas da MSFD, a maioria dos Estados-Membros estabelece relações entre as medidas em matéria de biodiversidade marinha e peixes e moluscos explorados comercialmente e a política comum das pescas, mas poucos procederam do mesmo modo no que respeita ao lixo marinho. As medidas de gestão propostas pela Comissão ao abrigo da política resultaram na redução das taxas de moralidade por pesca de várias unidades populacionais de peixe e moluscos explorados comercialmente no oceano Atlântico Nordeste e no mar Báltico, apesar de esta evolução não ser ainda suficiente para alcançar os objetivos relevantes da política comum das pescas. A situação é ainda pior no mar Mediterrâneo e mar Negro, onde a sobrepesca continua a ser uma prática comum.

O anexo I da MSFD determina que todos os peixes e moluscos explorados comercialmente devem encontrar-se dentro de limites biológicos seguros. Para proceder à mensuração desse estado, a MSFD vale-se do conceito de «rendimento máximo sustentável» da política comum das pescas, promovendo, assim, a utilização das avaliações das unidades populacionais e dos planos plurianuais relevantes e a consulta dos organismos científicos adequados. Embora estejam mais ou menos disponíveis informações sobre as unidades populacionais ao abrigo da política comum das pescas e estas sejam comunicadas entre os Estados-Membros, outros critérios, como a mortalidade/lesão das espécies associada à captura acessória ou a perturbação física do fundo marinho devido às atividades de pesca, não são sistematicamente comunicados pelos Estados-Membros. As informações regionais podem, ocasionalmente, ajudar a colmatar essas lacunas. Por exemplo, 86 % do fundo marinho avaliado no mar do Norte em sentido lato e nos mares Célticos apresenta sinais de perturbação física decorrente das artes de pesca de arrasto de fundo[56]. Pôr em prática os objetivos tanto da MSFD como da política comum das pescas melhoraria a proteção das unidades populacionais de peixes exploradas comercialmente, da biodiversidade e dos *habitats*. Além disso, o estabelecimento de limiares no âmbito da MSFD facilitaria a execução das medidas específicas, nomeadamente medidas da política comum das pescas.

A política comum das pescas promove ainda a aquicultura sustentável, a fim de contribuir para a segurança e o aprovisionamento alimentares, bem como para o crescimento e o emprego. Recomenda a utilização de orientações estratégicas da União não vinculativas, que foram adotadas pela primeira vez em 2013, para o desenvolvimento de atividades aquícolas sustentáveis. Estas orientações serviram de base aos planos plurianuais nacionais dos Estados-Membros e às suas atividades ao abrigo da execução do período de 2014-2020 do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas. As orientações de 2013 estão atualmente a ser revistas e proporcionarão informações sobre as atualizações dos planos nacionais para executar o financiamento da aquicultura pós-2020.

[56] Portal das avaliações da OSPAR, dimensão dos danos físicos dos *habitats* predominantes e especiais (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/).

3.4. Diretiva Ordenamento do Espaço Marítimo[57]

A Diretiva Ordenamento do Espaço Marítimo exige que os Estados-Membros desenvolvam planos de ordenamento do espaço marítimo com vista a promover a coexistência e a sustentabilidade de atividades e utilizações pertinentes. Faz explicitamente referência à MSFD no seu articulado, estipulando que o ordenamento do espaço marítimo deve aplicar uma abordagem ecossistémica, ajudar a alcançar os objetivos relativos ao bom estado ambiental e, tanto quanto possível, coordenar os calendários com a MSFD. Diversos estudos têm definido ou posto em prática a abordagem ecossistémica ou as interações terra-mar no âmbito do ordenamento do espaço marítimo, mas, na Europa, ainda não se chegou a um acordo quanto à metodologia.

Nos seus programas de medidas da MSFD, os Estados-Membros estabelecem relações sobretudo entre a biodiversidade marinha (por meio das áreas protegidas) e as alterações das condições hidrográficas (por meio de atividades abrangidas pelos planos de ordenamento do espaço marítimo) e a Diretiva Ordenamento do Espaço Marítimo, ao passo que três países[58] estabelecem uma eventual relação ao ruído submarino. Visto que a primeira fase da apresentação de relatórios sobre o ordenamento do espaço marítimo só deverá acontecer em 2021, está ainda por saber em que medida os objetivos da MSFD serão tidos em conta na execução nacional da diretiva enquanto instrumento de apoio à abordagem ecossistémica. Uma vez que o processo da Diretiva Ordenamento do Espaço Marítimo integra todos os setores e atividades da economia azul, deverá impor medidas de gestão que ajudem a alcançar um bom estado ambiental.

3.5. Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica e Diretiva Avaliação do Impacto Ambiental[59]

Estas duas diretivas visam alcançar um elevado nível de proteção do ambiente, assegurando que os impactos ambientais de determinados planos/programas (avaliação ambiental estratégica) e projetos (avaliação do impacto ambiental) são atempadamente analisados no processo decisório. Nos programas de medidas da MSFD, foram sobretudo estabelecidas relações entre a avaliação ambiental estratégica e a avaliação do impacto ambiental e as alterações das condições hidrográficas, o ruído submarino, a biodiversidade marinha, a eutrofização e as medidas horizontais. Embora os aspetos em matéria de biodiversidade nem sempre sejam avaliados no processo de avaliação do impacto ambiental, cerca de metade dos Estados-Membros faz referência à Diretiva Avaliação do Impacto Ambiental no contexto das medidas em matéria de biodiversidade. Em contrapartida, poucos Estados-Membros parecem reconhecer as potencialidades da avaliação do impacto ambiental no quadro da avaliação de atividades relevantes em matéria de contaminantes.

[57] Diretiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo (JO L 257 de 28.8.2014, p. 135).

[58] A Bulgária, a Irlanda e a Polónia.

[59] Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (JO L 197 de 21.7.2001, p. 30) e Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que altera a Diretiva 2011/92/UE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO L 124 de 25.4.2014, p. 1).

As avaliações prescritas pela Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica e pela Diretiva Avaliação do Impacto Ambiental, com um âmbito mais lato e uma natureza estratégica, podem ser relevantes para todos os descritores da MSFD, apesar de a escala e o nível de pormenor poderem diferir. Por exemplo, os projetos com prováveis efeitos significativos no ambiente estão sujeitos a uma avaliação do impacto ambiental antes de serem autorizados. Estas avaliações poderiam contribuir para a avaliação do estado no âmbito da MSFD. Tal poderia ser igualmente relevante no caso da Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica, que se centra em planos e programas numa escala maior. Há ainda espaço para obter um maior retorno com estas três diretivas no que diz respeito às pressões sobre a obtenção de um bom estado ambiental, incluindo atividades em terra e no mar.

3.6. Diretiva-Quadro Resíduos[60], estratégia da UE para os plásticos[61] e Diretiva Plásticos de Utilização Única[62]

A Diretiva-Quadro Resíduos estabelece mecanismos importantes para a remoção de lixo e a melhoria da qualidade da água, em conformidade com os requisitos da MSFD. A recente revisão desta diretiva procedeu ao aditamento de referências diretas aos impactos no meio marinho e, em conjunto com a MSFD, estabelece o objetivo de travar a produção de lixo marinho e exige que os Estados-Membros tomem medidas concretas para travar a produção de lixo, nomeadamente o lixo marinho. As metas e medidas fixadas pela Diretiva-Quadro Resíduos são, por conseguinte, diretamente relevantes no quadro da resposta aos contaminantes marinhos. Uma vez que alguns dos seus requisitos ainda se encontram por transpor em alguns Estados-Membros, ainda não é possível tirar conclusões sobre o nível da sua eficácia na prática. Atualmente, o desafio principal consiste em assegurar a plena execução da diretiva e impedir a deposição em aterro de resíduos (frequentemente não tratados), que podem constituir um problema, em especial, nas zonas costeiras.

O conhecimento gerado pela MSFD em matéria de lixo marinho e microlixo e o seu impacto na vida selvagem, ainda que limitado, apoiou o desenvolvimento da estratégia da UE para os plásticos e, por conseguinte, contribuiu para o plano de ação para a economia circular. O contributo da MSFD no acompanhamento da estratégia para os plásticos encontra um exemplo concreto no apoio que prestou no âmbito da nova diretiva relativa aos plásticos de utilização única e às artes de pesca. Por meio das atividades de monitorização do lixo nas praias da MSFD, a Comissão recolheu um volume de dados suficiente para apresentar uma avaliação do impacto e uma proposta legislativa. A MSFD ajudará também de modo substancial na avaliação da eficácia desta nova diretiva relativa aos plásticos e no acompanhamento de outras ações da estratégia, como, por exemplo, a quantificação e inventariação do lixo e dos microplásticos. Espera-se que este apoio prossiga no quadro do novo plano de ação para a economia circular[63].

---

[60] Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos (JO L 150 de 14.6.2018, p. 109).

[61] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Uma Estratégia Europeia para os Plásticos na Economia Circular [COM(2018) 028 final].

[62] Diretiva (UE) 2019/904 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente (JO L 155 de 12.6.2019, p. 1).

[63] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Um novo Plano de Ação para a Economia Circular — Para uma Europa mais limpa e competitiva» [COM(2020) 98 final].

4. RESUMO DO ESTADO DO MEIO MARINHO DA UE

A avaliação inicial das águas marinhas da UE apresentada pelos Estados-Membros no período 2012-2015, no âmbito da MSFD, não proporcionou uma base de conhecimentos uniforme na Europa. Tal deveu-se, sobretudo, à incoerência dos indicadores comunicados por critério, à elevada heterogeneidade das abordagens metodológicas e às lacunas nas informações comunicadas. Para melhorar a coerência interna e externa dos relatórios dos Estados-Membros, a Comissão adotou, em 2017, uma revisão da decisão para determinar o bom estado ambiental (ver a nota de rodapé 15). Em outubro de 2018, terminou o prazo para a apresentação de uma atualização da avaliação inicial. Contudo, em outubro de 2019, apenas 14 Estados-Membros tinham apresentado os seus relatórios, dez dos quais tinham sido transmitidos no formato eletrónico acordado [SWD(2020) 60]. O resumo que se segue baseia-se, por conseguinte, em informações recolhidas pela Agência Europeia do Ambiente e pelo Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia [apresentadas no documento SWD(2020) 61] em complemento das comunicadas pelos Estados-Membros.

4.1. Ecossistemas marinhos ameaçados

A perda de biodiversidade não foi travada nos mares da Europa durante o primeiro ciclo da MSFD[64]. A biodiversidade dos ecossistemas marinhos está ainda num estado vulnerável nos mares da Europa, não estando ainda garantido o bom estado dos *habitats* e das espécies. Algumas populações e alguns grupos de espécies marinhas encontram-se ainda ameaçados, nomeadamente algumas aves marinhas (p. ex., a abundância de mais de 25 % das espécies de aves marinhas avaliadas no Atlântico Nordeste diminuiu consideravelmente), os elasmobrânquios[65] (p. ex., cerca de 40 % das espécies mediterrânicas estão em declínio e muitas carecem de dados), ou alguns cetáceos[66] (p. ex., a toninha-comum na parte central do mar Báltico, com uma população de algumas centenas de indivíduos). No mar Mediterrâneo e no mar Negro, pelo menos 87 % das espécies de peixe e moluscos explorados comercialmente são sobre-exploradas[67]. De forma geral, o estado das populações de cetáceos ou é desconhecido ou não é bom. Os cefalópodes e os répteis são muito pouco monitorizados (p. ex., 33 % dos relatórios sobre tartarugas marinhas no âmbito da Diretiva *Habitats* indicavam um estado de conservação desfavorável e em 67 % desconhecia-se o estado).

Por outro lado, as medidas de gestão em vigor e os programas regionais conjuntos nas últimas décadas conseguiram reduzir pressões específicas e ajudaram a aumentar a dimensão da população de algumas espécies (p. ex., algumas populações de foca-cinzenta na Europa, peixe explorado comercialmente no oceano Atlântico Nordeste). Atualmente, 41 % das unidades populacionais de peixes e moluscos avaliadas no oceano Atlântico Nordeste e no mar Báltico encontram-se dentro de limites biológicos seguros, sendo que esta percentagem aumenta consideravelmente, se for tido em conta

[64] O declínio da biodiversidade marinha nos mares da Europa é evidenciado em *The European environment – state and outlook 2020* (https://www.eea.europa.eu/soer-2020/intro), *The IPBES regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia* (https://ipbes.net/assessment-reports/eca), podendo encontrar mais referências e pormenores no documento SWD(2020) 61.

[65] Os elasmobrânquios abrangem os tubarões e os rajiformes.

[66] Os cetáceos abrangem as baleias, os golfinhos e as toninhas.

[67] Com base numa análise de 47 unidades populacionais que podem representar metade das unidades populacionais exploradas comercialmente na área.

apenas um dos dois critérios (taxa de mortalidade por pesca ou capacidade reprodutiva). Entre outros exemplos de estabilização ou recuperação apontam-se a águia-rabalva no mar Báltico e a foca-monge em algumas partes do mar Mediterrâneo.

Os *habitats* dos fundos marinhos sofrem pressões significativas nos mares europeus decorrentes de impactos cumulativos da pesca demersal, do desenvolvimento costeiro e de outras atividades. Os resultados preliminares de um estudo apresentado no documento SWD(2020) 61 indicam que se considera que cerca de 43 % da área de plataforma/talude e 79 % do fundo do mar costeiro apresenta perturbações físicas, provocadas principalmente pela pesca com redes de arrasto de fundo. Um quarto da área costeira da UE perdeu provavelmente os seus *habitats* dos fundos marinhos. As principais atividades indicadas no âmbito da MSFD como causas de perda física de *habitats* bentónicos[68] foram a recuperação de terras ao mar e a proteção contra inundações, a construção de portos, a eliminação de resíduos sólidos, a produção de energia renovável e os impactos das práticas insustentáveis de aquicultura. É provável que a debilitação do estado dos *habitats* bentónicos afete as espécies que deles direta ou indiretamente dependem, incluindo no que respeita à abundância de espécies exploradas comercialmente.

Não obstante o facto de o estado global das cadeias alimentares nos mares europeus não poder ser plenamente avaliado, existem muitos exemplos de grupos tróficos[69] que demonstram as tendências de deterioração com o tempo, em especial no que respeita à redução da abundância de diversos predadores de topo, tais como aves, tubarões e mamíferos marinhos. Existem exemplos de comunidades marinhas que não apresentam a abundância necessária para manter a sua capacidade produtiva total, como pode ser observado no caso de muitas unidades populacionais de peixes e moluscos explorados comercialmente no mar Mediterrâneo e no mar Negro. Existem ainda sinais de alterações na dimensão e na distribuição de comunidades (indicativas de um nível trófico) como, por exemplo, de fitoplâncton no mar Báltico e de espécies de zooplâncton (copépodes) em determinadas partes do oceano Atlântico Nordeste.

Em termos de dados disponíveis, os dados necessários à avaliação do estado são inadequados para a maioria das espécies avaliadas. É necessário consultar várias fontes de informação, o que nem sempre proporciona uma imagem harmonizada a nível da UE. Muitos grupos de espécies estão subamostrados e ainda não é possível quantificar plenamente o impacto de diversas atividades humanas nas populações marinhas ou na cadeia alimentar no seu conjunto. É urgentemente necessário melhorar a recolha de dados e, se possível, complementá-los com abordagens por modelação. Deveriam ser realizadas avaliações mais amplas e mais frequentes das unidades populacionais, em especial, no mar Mediterrâneo, no mar Negro e na Macaronésia.

4.2. Principais pressões a que os ecossistemas marinhos estão sujeitos

4.2.1. Espécies não indígenas

Existem mais de 1 200 espécies marinhas não indígenas nos mares da Europa e o seu número cumulativo continua a aumentar, apesar de o ritmo de entrada parecer ter abrandado na última década. O maior número destas espécies concentra-se no mar Mediterrâneo. Aproximadamente 7 % das espécies marinhas não indígenas são potencialmente invasoras, sendo necessário aprofundar o estudo sobre o seu impacto nas

[68] *Habitats* dos fundos marinhos.

[69] Um grupo trófico é um grupo de espécies que explora o mesmo tipo de recursos de modos comparáveis.

comunidades nativas, nos ecossistemas e nos seus serviços. As principais vias de introdução de tais espécies nos mares da Europa parecem ser o transporte marítimo (49 %) e os corredores marinhos e interiores como o canal do Suez (33 %). São necessárias medidas para dar uma melhor resposta a estas vias principais e minimizar as novas entradas, tendo em conta as especificidades regionais. É difícil avaliar a proporção de espécies marinhas nativas e de *habitats* marinhos que foram afetados negativamente por espécies não indígenas. No entanto, o aumento da resiliência dos ecossistemas marinhos poderia evitar os principais impactos, minimizando as condições que permitem que as espécies não indígenas se tornem invasoras (p. ex., a redução de espécies nativas e a criação de «nichos» na cadeia alimentar ou os impactos das alterações climáticas).

4.2.2. Pesca

Desde a primeira metade da década de 2000, a melhor gestão das unidades populacionais de peixes e moluscos tem contribuído para a redução das pressões da pesca no oceano Atlântico Nordeste e no mar Báltico, havendo sinais de recuperação da capacidade reprodutiva de várias unidades populacionais de peixes e moluscos. Atualmente, 41 % das unidades populacionais de peixes e moluscos avaliadas nessas duas regiões encontram-se dentro de limites biológicos seguros[70], o que significa que o número de unidades populacionais dentro de limites biológicos seguros quase que duplicou, de 15 em 2003 para 29 em 2017. A taxa de mortalidade por pesca nestas regiões aproxima-se, em média, dos níveis que permitem gerar o rendimento máximo sustentável, mas são necessárias mais melhorias para que todas as unidades populacionais alcancem as taxas de mortalidade por pesca que permitam gerar o rendimento máximo sustentável, em conformidade com os objetivos da política comum das pescas.

Em contrapartida, no mar Mediterrâneo e no mar Negro, a situação continua a ser crítica, com 87 % das unidades populacionais sobre-exploradas e uma falta de conhecimento significativa sobre as pressões da pesca e a capacidade reprodutiva. Realizaram-se alguns progressos, nomeadamente com a adoção do primeiro plano plurianual para o mar Mediterrâneo Ocidental, que pode conduzir a uma redução do esforço de até 40 %.

É necessário tomar mais medidas com urgência, dependendo o êxito da disponibilidade e da qualidade das informações marinhas, do empenho na aplicação do aconselhamento científico prestado e de uma adequada adesão às medidas de gestão. Muitas unidades populacionais continuam a ser sobre-exploradas e/ou a estar fora dos limites biológicos seguros. É evidente que será necessário que todos os intervenientes intensifiquem os esforços para assegurar que as unidades populacionais são geridas de modo sustentável.

[70] Com base numa avaliação de aproximadamente um terço da totalidade das unidades populacionais de peixes/moluscos explorados comercialmente da área.

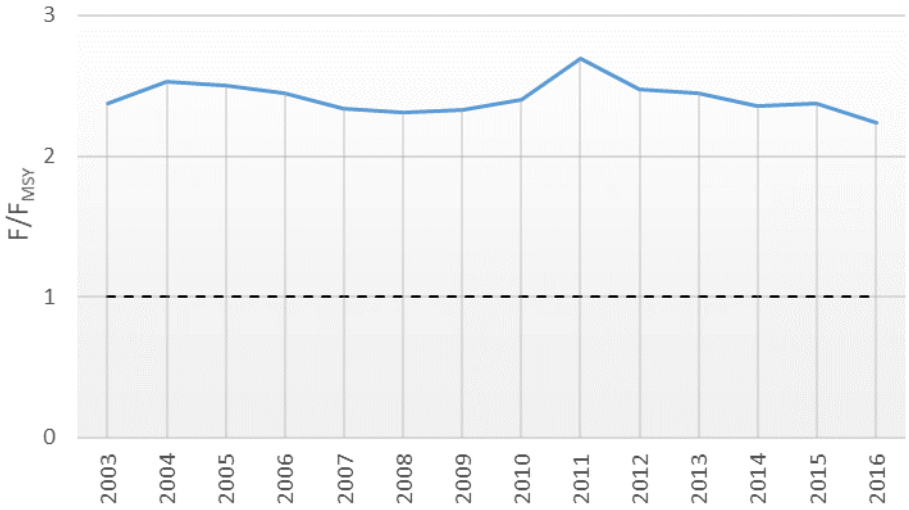


Figura 3: Tendência da mediana da pressão da pesca nas 47 unidades populacionais avaliadas no mar Mediterrâneo e no mar Negro. A linha a tracejado representa o limiar de sustentabilidade ou o rendimento máximo sustentável. A taxa mortalidade por pesca nas regiões do Mediterrâneo e do mar Negro continua extremamente elevada e virtualmente inalterada desde 2003, indicando que a maioria das unidades populacionais estão gravemente sobre-exploradas[71].

Poderá ser necessário ponderar a adoção de medidas adicionais para alcançar o objetivo de uma maior proteção e preservação dos *habitats* dos fundos marinhos e da redução da captura acessória nas atividades de pesca. Por exemplo, pensa-se que a captura acessória constitui a principal pressão a que estão sujeitas todas as espécies de tubarões e raias ameaçadas nos mares da Europa, nos quais 32 % a 53 % de todas as espécies encontram-se ameaçadas[72].

4.2.3. Eutrofização antropogénica

Quarenta e seis por cento das águas costeiras europeias não apresentam um bom estado ecológico[73]. No entanto, a dimensão das áreas afetadas está a diminuir em alguns países. O mar Báltico é a região marinha com a maior proporção de águas costeiras cujas condições relativas aos nutrientes representam um problema (58 %), ao passo que o mar Negro é a região com a maior percentagem de águas costeiras cujas condições relativas ao fitoplâncton representam um problema (85 %). A eutrofização ocorre igualmente no mar do Norte, ao longo da costa noroeste da França e nas imediações das afluências ribeirinhas no mar Mediterrâneo.

Foram observadas áreas com empobrecimento de oxigénio generalizado no mar Báltico e no mar Negro resultante da eutrofização, das condições naturais e dos impactos das alterações climáticas, com impactos significativos para as cadeias alimentares e os *habitats* bentónicos. A entrada de nutrientes de fontes tópicas na UE diminuiu significativamente, apesar de as entradas a partir de fontes difusas, ou seja, perdas das atividades agrícolas, continuarem a ser demasiado elevadas. Há também um longo

[71] Dados do CCTEP, 2019 (http://dx.doi.org/10.2760/22641).

[72] Nieto *et al.*, 2015 (https://www.iucn.org/ja/content/european-red-list-marine-fishes).

[73] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/wise-wfd-3.

desfasamento entre a efetiva redução das entradas de nutrientes e a redução dos efeitos da eutrofização.

Apesar de a eutrofização ser um processo relativamente bem estudado, a harmonização dos métodos de monitorização (entre os países, entre as áreas costeiras e as áreas de mar alto e entre as abordagens da MSFD e da Diretiva-Quadro da Água) continua a ser um problema em várias regiões.

4.2.4. Alteração permanente das condições hidrográficas

Cerca de 28 % do litoral da Europa apresenta alterações permanentes das condições hidrográficas, nomeadamente alterações do movimento das águas marinhas, da salinidade e da temperatura do mar, resultantes de atividades humanas como a dragagem, o desenvolvimento de infraestruturas, a extração de areia ou a dessalinização. As informações da MSFD sobre as tendências e o estado ambiental relativo às condições hidrográficas são, contudo, demasiado escassas e estão demasiado dispersas para que se possa avaliar adequadamente a uma grande escala. Os critérios e métodos utilizados não estão harmonizados. As alterações diretas e indiretas das variáveis hidrográficas provocadas pela ação humana, bem como os seus impactos no fundo marinho e nos *habitats* da coluna de água, nem sempre são bem entendidas ou comunicadas no âmbito da MSFD. Considerando que uma grande parte das atividades humanas diretamente responsáveis pelas pressões hidrográficas ocorrem nas águas costeiras, esta questão relaciona-se intimamente com a Diretiva-Quadro da Água.

4.2.5. Contaminantes

A ambição de envidar esforços rumo ao objetivo de poluição zero, nomeadamente prevenindo a libertação de substâncias perigosas na fonte, constitui uma prioridade da UE. A aplicação de medidas ao abrigo de vários instrumentos jurídicos da UE e mundiais para combater a poluição química conduziu a uma redução das concentrações e dos impactos de algumas substâncias perigosas no meio marinho, como os bifenilos policlorados (PCB), determinados pesticidas organoclorados e compostos anti-incrustantes à base de estanho, bem como a uma redução da ocorrência de derrames de petróleo[74]. No entanto, estas substâncias são extremamente persistentes, pelo que ainda estão presentes no meio marinho.

O mar Báltico apresenta, em geral, uma concentração relativamente elevada de mercúrio, retardadores de chama bromados e do isótopo radioativo Cs-137. No oceano Atlântico Nordeste, subsiste ainda alguma preocupação em relação a algumas áreas sobre os níveis de alguns metais pesados (como o mercúrio, o cádmio e o chumbo), congéneres de PCB e hidrocarbonetos aromáticos policíclicos. No mar Mediterrâneo, existem alguns pontos críticos costeiros que apresentam uma contaminação por chumbo da biota e mercúrio nos sedimentos. O mar Negro parece ter problemas de poluição por poluentes orgânicos, como pesticidas, PCB e hidrocarbonetos aromáticos policíclicos e alguns metais pesados. Importa destacar que as avaliações em curso centram-se num número limitado de contaminantes e que muitas substâncias ambientalmente perigosas não são objeto de monitorização e avaliação regular.

[74] Estão a ser envidados mais esforços. Por exemplo, os Estados-Membros da UE e a Comissão propuseram recentemente uma alteração à Convenção Internacional relativa ao Controlo dos Sistemas Anti-Incrustantes Nocivos nos Navios da Organização Marítima Internacional (OMI) tendente à inclusão de controlos na utilização do biocida cibutrina, altamente tóxico para as algas, as ervas marinhas e os corais.

No que respeita aos contaminantes de mariscos, as concentrações de metais pesados, hidrocarbonetos aromáticos policíclicos, PCB e dioxinas devem estar a abaixo dos teores máximos fixados pela legislação alimentar da UE[75]. No entanto, certos peixes e produtos da pesca provenientes da região do mar Báltico superam regularmente os limites máximos de dioxinas e PCB sob a forma de dioxinas, o que tem conduzido à proibição da venda de salmão na área. Estão disponíveis poucas informações em relação a todas as águas da UE sobre os contaminantes ou as substâncias não reguladas com potencial de acumulação nos peixes e mariscos utilizados para consumo humano. Contudo, os dados comprovam uma acumulação de resíduos químicos de plástico[76] na maioria das espécies marinhas, incluindo em produtos à base de peixe e marisco.

Há espaço para melhorar a monitorização da poluição marinha por meio de i) uma prospeção de dados mais eficaz e de redes de monitorização conjuntas (em especial no mar Mediterrâneo e no mar Negro) e ii) abordagens metodológicas harmonizadas à escala regional.

4.2.6. Lixo marinho

O lixo marinho, diretamente relacionado com a deposição de lixo no meio terrestre e ribeirinho, tem recebido uma atenção substancial, que conduziu, com base nas avaliações realizadas no âmbito da MSFD e das convenções marinhas regionais, a uma rápida elaboração de medidas legislativas a nível da UE de luta contra os plásticos de utilização única e o lixo das pescas, assim como à revisão da diretiva relativa aos meios portuários de receção de resíduos provenientes dos navios[77]. A presença de lixo tem sido confirmada em todas as divisões do meio marinho (litoral, coluna de água e fundo marinho). Os artigos de plástico são a componente mais abundante do lixo marinho. Os plásticos de utilização única, por exemplo, representam 50 % do total de artigos de lixo nas praias e as artes de pesca que contêm plástico acrescem 27 %. A ingestão de plásticos pelas espécies marinhas é igualmente generalizada nos mares europeus. Por exemplo, 93 % dos fulmares avaliados no oceano Atlântico Nordeste tinham ingerido algum tipo de plástico e 85 % das tartarugas avaliadas no mar Mediterrâneo tinham ingerido lixo.

Apesar de não existir qualquer monitorização regional regular, todos os estudos científicos indicam a existência de quantidades consideráveis de microlixo na água do mar. Ao abrigo do novo plano de ação para a economia circular, estão previstas ações específicas a nível da UE para reduzir os microplásticos adicionados intencionalmente aos produtos, o microlixo resultante da degradação de macrolixo e as fugas de microplásticos dos produtos (como pneus e têxteis) durante a sua utilização e dos péletes de plástico utilizados na fase de pré-produção.

Os Estados-Membros estão a aplicar planos de ação regionais de luta contra o lixo marinho e um grande número de ações nacionais. Contudo, estão a ser desenvolvidas avaliações da quantidade de lixo e esforços para entender as vias de introdução, havendo

[75] Regulamento (CE) n.º 1881/2006 da Comissão, de 19 de dezembro de 2006, que fixa os teores máximos de certos contaminantes presentes nos géneros alimentícios (JO L 364 de 20.12.2006, p. 5).

[76] Os contaminantes químicos, em especial os aditivos plásticos, podem constituir um risco ecotoxicológico com efeitos nos organismos marinhos e transferências para os mesmos (p. ex., Hermabessiere *et al.*, 2017, http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

[77] Diretiva (UE) 2019/883 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa aos meios portuários de receção de resíduos provenientes dos navios, que altera a Diretiva 2010/65/UE e revoga a Diretiva 2000/59/CE.

uma falta de medidas concentradas para combater as fontes principais. Na Europa, existem lacunas significativas nos dados sobre o lixo no fundo marinho, na superfície e na coluna de água, bem como o microlixo e os efeitos nas espécies marinhas (em especial a interligação). A MSFD dá resposta à necessidade urgente de coordenação das metodologias de monitorização a nível nacional, regional e da UE.

4.2.7. Ruído submarino

Os esforços a nível da UE têm-se concentrado na identificação da distribuição espacial e das fontes de ruído submarino, como primeira etapa para deduzir a potencial exposição dos ecossistemas marinhos a estas pressões. Embora estejam disponíveis alguns mapas do ruído submarino, as avaliações do estado são escassas[78]. As atividades de investigação têm demonstrado que a exposição ao ruído submarino pode ter diversos tipos de efeitos adversos nos animais marinhos, que vão desde alterações do comportamento à sua morte.

O tráfego marítimo é considerado a principal fonte de ruído submarino contínuo. A intensidade do transporte marítimo é superior ao longo dos principais corredores de transporte e próximo dos portos. O mar Mediterrâneo dispõe da maior área de tráfego muito intenso (27 % da sua área), seguido do mar Báltico (19 % da sua área). O ruído submarino impulsivo, habitualmente decorrente de atividades como a investigação marinha, as plataformas de energia ao largo ou operações de construção, está espacialmente circunscrito (ocorre provavelmente em 8 % da área marinha da UE), mas ainda está provavelmente presente em vastas áreas do mar Báltico, do mar Mediterrâneo Central e do mar Levantino, do mar do Norte, dos mares Célticos, do mar das Baleares e do mar Adriático. Foram criados dois registos das fontes de ruído impulsivo para os países do norte e do sul da UE. No entanto, ainda existem grandes lacunas em matéria de monitorização e conhecimento.

Uma vez que se espera que a maioria das atividades humanas que provocam ruído submarino contínuo ou impulsivo se intensifiquem no futuro, é provável que as pressões decorrentes do ruído submarino também aumentem. Para minimizar o impacto, deve ser ponderada a limitação ou anulação das emissões de ruído numa fase inicial do planeamento da utilização das tecnologias ou das atividades industriais em causa (p. ex., corredores de transporte marítimo, parques eólicos). Alguns peritos recomendam a criação de calendários espaciotemporais.

Devem ser ponderadas outras formas de energia, como a luz ou o calor. Alguns Estados-Membros já o abordaram nas suas estratégias, mas é necessário envidar mais esforços no sentido de uma abordagem mais estratégica a estas pressões.

5. PRINCIPAIS DESAFIOS E SUGESTÕES PARA MELHORAR A EXECUÇÃO DA MSFD[79]

5.1. Uma definição mais coerente e ambiciosa de «bom estado ambiental»

O bom estado ambiental constitui o objetivo global da MSFD. A diretiva exige que os Estados-Membros o definam a nível da região ou sub-região, fixando a decisão de 2017 especificações por critério para o efeito. Apenas 8 % das primeiras definições do bom estado ambiental apresentadas pelos Estados-Membros obtiveram a classificação de

[78] Por exemplo, HELCOM, 2019 (http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf).

[79] Conforme exigido pelo artigo 20.º, n.º 3, alínea c), da MSFD.

«adequadas» [SWD(2020) 61]. As definições tendem a ser qualitativas, não estabelecendo metas claras, faltando à maioria, por conseguinte, um nível de pormenorização quantitativa que permita uma clara mensuração da realização de progressos. No cômputo geral, tem havido igualmente uma falta de coerência dentro de uma dada região ou sub-região. As definições do bom estado ambiental têm de ser mais mensuráveis, coerentes a nível regional e ambiciosas[80].

A decisão revista relativa ao bom estado ambiental, caso seja plenamente executada, constitui um passo corajoso e importante para definir o bom estado ambiental, utilizando uma abordagem comum (p. ex., criando listas de espécies, escalas de avaliação e limiares). Alguns Estados-Membros demonstraram uma intensificação dos esforços e um maior nível de ambição. No entanto, os projetos financiados para apoiar a execução da MSFD e alguns debates no âmbito das convenções regionais marinhas demonstram que, salvo raras exceções, ainda não existe um entendimento regional comum do que constitui um bom estado ambiental[81]. Embora a Comissão não tenha ainda concluído a sua avaliação formal das informações recentemente comunicadas, a análise inicial indica que ainda existe uma variação considerável nas definições do bom estado ambiental apresentadas em 2018. Contudo, algumas convenções marinhas regionais têm realizado bons progressos na definição de indicadores comuns, havendo alguns limiares acordados a nível regional. Embora a estratégia de execução comum vise a coerência na execução da diretiva, os Estados-Membros têm flexibilidade para definir objetivos de longo prazo e metas de curto prazo que sejam adequadas ao seu contexto e à sua região. A decisão de 2017 exige que os Estados-Membros fixem determinados limiares a nível da União, em vez de o fazerem por meio de estruturas regionais. Os esforços para o efeito começaram durante o primeiro ciclo de execução. Todavia, mesmo nesta matéria, as tentativas feitas até ao momento no sentido de definir limiares têm demonstrado que há uma ambiguidade no conceito: considerando que é exigida ambição no bom estado ambiental, visto que deve refletir uma definição comum do que se pretende alcançar nos nossos mares, o estabelecimento de um prazo (2020 na diretiva em vigor) impede os Estados-Membros de aceitarem uma definição ambiciosa do bom estado ambiental.

5.2. Assegurar a eficácia das medidas

Os Estados-Membros envidaram esforços significativos no desenvolvimento dos seus primeiros programas de medidas no âmbito da MSFD, integrando diversas políticas nacionais, internacionais e da UE e colmatando lacunas existentes por meio de novas medidas eficazes em termos de custos. Foram apresentadas 4 653 medidas no total. De modo geral, 79 % das medidas apresentadas consistiram em medidas técnicas diretas ou regulamentares (com provavelmente mais efeitos imediatos sobre as pressões), enquanto as restantes consistiram em ações de apoio indiretas. No entanto, nem todas as pressões a que o meio marinho está sujeito são adequadamente abrangidas pelas medidas adotadas, visto que apenas 53 % dos programas avaliados (por descritor e por Estado-Membro) se

[80] Como tal, o Comité das Regiões instou a uma mudança política radical ao assinalar a falta de ambição e coerência das metas fixadas pelos Estados-Membros, o que torna difícil saber que esforços são necessários para alcançar o objetivo (112.ª reunião plenária do CR, de 3 a 4 de junho de 2015, parecer «Proteger melhor o ambiente marinho», aprovado por unanimidade).

[81] Tendo em conta a natureza da diretiva-quadro e atendendo ao facto de que os dados para avaliar se o bom estado ambiental é alcançado no prazo fixado para 2020 só serão comunicados na próxima atualização das avaliações (até 2024), a Comissão ainda não iniciou qualquer procedimento de infração relativo à consecução do objetivo ou à falta de cooperação para apresentar definições do bom estado ambiental a nível regional ou sub-regional.

afiguram adequados para combater as pressões existentes [quadro 12 e figura 8 do documento SWD(2020) 61].

Os Estados-Membros encontraram também dificuldades na avaliação do efeito no meio ambiente das diversas medidas que puseram em prática. Tal decorre, em parte, da dificuldade de prever o calendário e todas as implicações práticas de uma única medida, quanto mais dos benefícios cumulativos de um conjunto de medidas. No entanto, sempre que há um claro nexo de causa e efeito entre as pressões e as medidas, é possível identificar efeitos específicos das políticas da UE relevantes (por exemplo, a Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas, as Diretivas *Habitats* e Aves, a Diretiva Emissões Industriais), que também foram citadas enquanto medidas no contexto da MSFD.

De acordo com os relatórios sobre a evolução da execução de medidas relacionadas com a MSFD apresentados até ao momento por 17 Estados-Membros[82], foram concluídas 16 % das novas medidas, tendo sido comunicado que 56 % estão no bom caminho. Os atrasos parecem decorrer principalmente de questões administrativas a nível nacional, técnicas ou de financiamento.

Para o segundo ciclo de execução, estão, nomeadamente, em aberto as seguintes questões: i) centrar a atenção nas respostas adequadas às principais pressões de cada (sub-)região que impedem os Estados-Membros de obterem um bom estado ambiental, ii) chegar a acordo sobre o nível de pormenorização/agregação das medidas a notificar e centrar a atenção nos seus efeitos previstos para reduzir as pressões e os seus impactos, iii) avaliar melhor a eficiência e a eficácia das medidas na consecução das metas ambientais e na obtenção de um bom estado ambiental[83], nomeadamente por meio da modelação integrada ou interligação com programas de monitorização e iv) melhorar a coerência entre as medidas regionais, nacionais e da UE e em cada um destes níveis, envidando esforços conjuntos com os Estados-Membros, sempre que possível, para obter mais com menos recursos.

[82] Os relatórios a que se refere o artigo 18.º da MSFD da Bulgária, de Chipre, da Grécia, da Itália e de Portugal ainda estão em falta (em outubro de 2019).

[83] Alguns deputados ao Parlamento Europeu lamentaram a falta de controlo da Comissão Europeia no que respeita à melhor forma de proceder à monitorização (reunião de 24 de abril de 2017 da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar do Parlamento Europeu, ponto 5 da ordem do dia). Desde 2014, tem sido dado seguimento às recomendações e têm sido envidados mais esforços tendentes ao reforço da cooperação regional.

Principais pressões apresentadas pelos Estados-Membros no âmbito da estratégia de execução comum a partir de uma perspetiva (sub-)regional:

- Mar Báltico: eutrofização, danos do fundo marinho, captura acessória.
- Mar do Norte: lixo, pesca (nomeadamente danos do fundo marinho), eutrofização, impactos cumulativos em espécies com mobilidade elevada.
  - ↳ Golfo da Biscaia e Costa Ibérica, Macaronésia e mares Célticos: lixo, espécies não indígenas, pesca (a nível local).
- Mar Mediterrâneo: sobrepesca, espécies não indígenas, lixo, impactos cumulativos em espécies com mobilidade elevada.
  - ↳ Outras pressões relevantes a nível local, como a eutrofização do mar Adriático e o ruído impulsivo no Mediterrâneo Ocidental.
- Mar Negro: contaminantes, ruído submarino, danos do fundo marinho, sobrepesca.
- As alterações climáticas são preocupantes em todas as regiões.

5.2.1. Relevância das medidas de proteção espacial

Das cerca de 4 700 medidas apresentadas pelos Estados-Membros no âmbito da MSFD, 246 são medidas de proteção espacial. Estas duplicaram o espaço designado de área marinha protegida na Europa desde 2012, abrangendo mais de 10 % das suas águas e cumprindo compromissos globais. Contudo, estas medidas distribuem-se desigualmente entre as diversas regiões e profundidades [ver o documento SWD(2020) 61]. A MSFD insta à criação de redes coerentes e representativas das áreas marinhas protegidas para impedir a perda de biodiversidade e aumentar a resiliência do meio marinho, em especial face às alterações climáticas. As áreas marinhas protegidas eficazes (ou seja, protegidas e geridas de modo eficaz) podem evitar a perda e a deterioração de *habitats* e espécies, gerar um efeito indireto que aumenta a biomassa das espécies exploradas comercialmente, sequestrar carbono orgânico e inorgânico, contribuindo para a atenuação das alterações climáticas, reforçar a proteção costeira enquanto importante instrumento de adaptação, reforçar a resiliência dos ecossistemas face a espécies invasoras ou ao aquecimento global, capturar ou diluir poluentes como o excesso de nutrientes, impulsionar as atividades turísticas e recreativas sustentáveis e servir de refúgios inestimáveis para a investigação e inovação tecnológica.

No entanto, muitas das áreas marinhas protegidas não estão ainda adequadamente protegidas e não podem ser avaliadas quanto à coerência e eficácia devido à falta de instrumentos e fluxos de dados adequados. No contexto da UE[84], os principais desafios que se colocam à conversão das redes de áreas marinhas protegidas em instrumentos eficazes de conservação são, sobretudo, os seguintes: i) o estabelecimento de redes de

[84] A designação e gestão de áreas marinhas protegidas na UE é exigida por força das Diretivas Aves e *Habitats* e da MSFD, sendo apoiada pelos objetivos da Estratégia de Biodiversidade da UE. Outras políticas, como a Diretiva Ordenamento do Espaço Marítimo e a política comum das pescas, contribuem para a sua gestão coerente.

sítios protegidos ecologicamente significativos à escala (sub-)regional, o que, em algumas regiões, implica alargar a cobertura e a dimensão mínima dos sítios protegidos; ii) o aumento da proporção de zonas de proteção rigorosa e de pesca interdita e o reforço das atividades de execução e controlo para prevenir a existência de «parques no papel»; iii) a aplicação de planos de gestão eficazes com medidas adaptadas e recursos adequados em cada área protegida. A nova estratégia de biodiversidade para 2030[85], juntamente com as suas propostas de proteção e recuperação dos ecossistemas marinhos, constitui um avanço considerável nesta direção.

5.3. Racionalizar a execução

5.3.1. Complexidade

A amplitude da ambição e a perspetiva holística subjacentes à MSFD exigem, evidentemente, um grande esforço em termos de conhecimentos, avaliação e apresentação de relatórios, estando tanto os Estados-Membros como os serviços da Comissão empenhados em suprir estas necessidades. O primeiro ciclo de execução foi especialmente exigente para todos os intervenientes na estratégia de execução comum, visto que cada etapa foi, pela primeira vez, objeto de debate, definição, apresentação de relatórios e avaliação. A maioria dos membros da estratégia de execução comum aponta como principais desafios a correta execução da diretiva, a falta de recursos (sobretudo recursos humanos e tempo), a lenta recuperação dos ecossistemas marinhos e a falta de vontade política. Os repetidos atrasos na apresentação de relatórios dos Estados-Membros e os procedimentos de infração conexos[86] no âmbito da diretiva demonstram a dificuldade que os Estados-Membros têm sentido no cumprimento dos requisitos. Embora se espere que este processo melhore nos próximos ciclos, visto que a comunicação deverá ser menos intensa e mais clara, subsistem algumas questões específicas que podem ser abordadas para racionalizar o processo de execução.

O primeiro ciclo demonstrou que os recursos dedicados à execução da MSFD não parecem corresponder às necessidades decorrentes de uma adequada execução da diretiva, mesmo que uma grande parte da execução seja apoiada por outras políticas. Para reforçar estes recursos sugere-se, nomeadamente, o envolvimento de certos setores industriais na monitorização dos seus impactos, o estabelecimento de relações com o processo de ordenamento do espaço marítimo para assegurar o correto equilíbrio entre a economia azul e a sustentabilidade, um melhor aproveitamento dos sistemas de observação coordenados por meio de programas de investigação (p. ex., Horizonte 2020) e produtos desenvolvidos a nível da UE (p. ex., Copernicus) e o lançamento de um apelo aos Estados-Membros para que tirem pleno partido do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas[87] para financiar o desenvolvimento e a execução de estratégias marinhas nacionais.

---

[85] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 — Trazer a natureza de volta às nossas vidas» [COM(2020) 380 final].

[86] Desde 2012, foram iniciados 52 processos «EU Pilot» e por infração contra os Estados-Membros por atrasos na apresentação de relatórios.

[87] O Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas apoia a execução da política comum das pescas e a política marítima integrada, incluindo o seu pilar ambiental, a MSFD. O fundo promove a pesca e as atividades de aquicultura sustentáveis e eficientes em termos de recursos, apoiando, nomeadamente, medidas de conservação mais bem integradas, um melhor controlo e uma melhor execução, uma melhor recolha de dados e um melhor conhecimento do meio marinho.

A MSFD constitui indiscutivelmente um enquadramento complexo, que será em breve revisto (a partir do ano corrente) no âmbito de uma avaliação legislativa. O primeiro ciclo de execução exigia que todos os intervenientes compreendessem as relações entre os diversos elementos das estratégias, o que nem sempre foi evidente. Por exemplo, os Estados-Membros frequentemente não conseguiram estabelecer a diferença entre metas e definições do bom estado ambiental. Não estabeleceram uma relação entre as suas metas e as respetivas medidas, para que dispusessem de um registo mensurável da evolução rumo a um bom estado ambiental. Do mesmo modo, nem sempre se estabeleceu uma relação entre os programas de monitorização e as metas e a ligação entre ambos, devido ao facto de os programas terem sido estabelecidos antes das medidas, também não foi a melhor. Os progressos no estabelecimento de limiares para determinar o bom estado ambiental têm sido lentos até ao presente, parecendo existir uma certa relutância em fixar níveis ambiciosos, uma vez que tal impediria os Estados-Membros de obterem um bom estado ambiental dentro do prazo fixado na diretiva. No documento SWD(2020) 62, a Comissão analisa estas questões transversais.

5.3.2. Prazos

A diretiva cria incerteza quanto aos prazos de apresentação de relatórios, concedendo prazos fixos para a apresentação de diversas partes das estratégias marinhas nacionais[88], mas concedendo prazos variáveis para a consulta, publicação ou avaliação dos progressos realizados na execução[89]. Esta situação foi resolvida por meio da celebração de um acordo com os Estados-Membros no âmbito da estratégia de execução comum no sentido de utilizar prazos fixos. Além disso, o prazo para obter um bom estado ambiental até 2020, por força do artigo 1.º, não está especificamente em consonância com os ciclos de apresentação de relatórios, visto que a avaliação da evolução rumo a esse objetivo, assente em dados de monitorização até 2020, inclusive, apenas deverá constar dos relatórios em 2024. Analogamente, a data de publicação do presente relatório de execução fixada pela diretiva não proporcionou uma oportunidade realística para tomar pleno conhecimento das informações comunicadas em 2018 sobre a avaliação do meio marinho, as definições e as metas ambientais do bom estado ambiental ou a evolução da execução de programas de medidas. É ainda necessário ter em conta possíveis desfasamentos temporais, visto que a aplicação de medidas específicas nem sempre pode conduzir imediatamente à recuperação do meio marinho.

Embora a UE já tenha sincronizado o ciclo de seis anos de gestão e apresentação de relatórios em matéria de política marinha e das águas, uma outra sincronização com o ciclo de apresentação de relatórios sobre a natureza — na prática um atraso de um ano — poderia beneficiar as avaliações e torná-las mais eficientes.

5.3.3. Apresentação de relatórios

A apresentação de relatórios é muito exigente, devido à amplitude do âmbito de aplicação da diretiva e à frequência de relatório (três relatórios principais durante o ciclo de seis anos). São impostos às autoridades competentes e à Comissão sucessivos compromissos de apresentação de relatórios e de avaliação, respetivamente, não dispondo elas de tempo ou recursos que lhes permitam refletir adequadamente em cada etapa ou nos debates estratégicos antes de terem de passar à próxima etapa. Os atrasos na apresentação de relatórios de um número significativo de Estados-Membros também

[88] Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, e o artigo 17.º, n.º 2, da MSFD.

[89] Ao abrigo do disposto no artigo 17.º, n.º 3, no artigo 18.º e no artigo 19.º, n.º 3, da MSFD.

atrasam o processo [ver nota de rodapé 8 e o documento SWD(2020) 60], repercutindo-se na conclusão das avaliações da Comissão. Isto implica o atraso no envio de observações aos Estados-Membros, chegando estas frequentemente demasiado tarde para que sejam tidas em conta nos relatórios subsequentes.

Os Estados-Membros investem consideravelmente em relatórios em papel para os respetivos processos nacionais e consultas públicas. No entanto, a apresentação de relatórios em formato eletrónico é, atualmente, crucial para recolher atempadamente informações comparáveis em toda a UE. O enquadramento assenta em informações comunicadas por meio das avaliações nacionais, mas as novas tecnologias de monitorização podem permitir uma imagem mais exata do estado atual dos mares e dos progressos para alcançar um bom estado ambiental. Além disso, durante o primeiro ciclo da MSFD, os relatórios em papel e em formato eletrónico nem sempre eram equivalentes. Alguns Estados-Membros podem tirar partido dos relatórios das convenções marinhas regionais, mas o formato destes não se adequa plenamente às necessidades de apresentação eletrónica de relatórios.

A Comissão e a Agência Europeia do Ambiente estão a envidar esforços no sentido de melhorar e digitalizar os instrumentos de apresentação de relatórios para que as informações das convenções marinhas regionais, de outras políticas da UE ou informações anteriormente comunicadas sejam transmitidas sem dificuldade no âmbito da apresentação de relatórios da MSFD. As incoerências entre as informações comunicadas eletronicamente e os relatórios em formato textual estático, que alguns Estados-Membros parecem preferir, devem ser eliminadas, visto que prejudicam o processo global. A MSFD está a proceder a uma transição para a publicação das informações no portal WISE Marine[90], com a disponibilização de painéis centralizados e dados comunicados a nível nacional.

5.4. Uma maior integração das políticas

Como referido na secção sobre a eficácia, a MSFD integra, mas não regulamenta de modo específico, todas as atividades que afetam os ecossistemas marinhos (p. ex., pesca, transporte marítimo, extração de petróleo e gás ao largo, energias renováveis). Por conseguinte, não surpreende que cerca de 75 % das medidas da MSFD decorram de outros enquadramentos legislativos, pelo que, a racionalização e coordenação com outras políticas setoriais é essencial para alcançar os objetivos da MSFD, tanto a nível nacional como a nível da UE. Caso não seja aplicada de modo sustentável, a estratégia de crescimento azul[91], não obstante o facto de ter em comum com a MSFD o princípio fundamental da sustentabilidade, pode entrar em contradição de certo modo com as medidas da MSFD tendentes a alcançar um bom estado ambiental, tendo em consideração, em especial, a potencial expansão das atividades marítimas como a geração de energia ao largo e a aquicultura. Para garantir que a expansão das atividades tradicionais ou as novas atividades económicas não criam pressões adicionais sobre o meio marinho, a UE e os seus Estados-Membros têm de criar pontes mais sólidas, informadas pela ciência, entre a MSFD e as políticas que regulam as atividades marítimas, como a Diretiva Ordenamento do Espaço Marítimo, a política comum das

[90] https://water.europa.eu/marine.

[91] Comunicação da Comissão «A inovação na economia azul: materializar o potencial de crescimento e de emprego dos nossos mares e oceanos» [COM(2014) 254/2].

pescas, as iniciativas relacionadas com a energia[92], as políticas de transporte marítimo ou quaisquer outras atividades (p. ex., aquicultura, dessalinização, gestão de resíduos). Estas atividades têm importantes funções a desempenhar na transformação da nossa sociedade e economia num sistema sustentável e num continente hipocarbónico, objetivo estabelecido pelo Pacto Ecológico Europeu[93]. São necessários parques eólicos marítimos para pôr termo à dependência de combustíveis fósseis. A aquicultura sustentável assegura a segurança alimentar e uma dieta sustentável, evitando criar mais pressões sobre o uso do solo. A futura estratégia de energia eólica ao largo e a revisão das orientações estratégicas para o desenvolvimento sustentável na aquicultura na UE, que serão ambas adotadas em 2020, contribuirão para tal e deverão incluir todas as considerações relevantes no domínio ambiental. Uma tal expansão não se pode realizar em detrimento da erosão da resiliência do ecossistema marinho, que teria repercussões na resiliência planetária global aos impactos das alterações climáticas.

Os membros da estratégia de execução comum da MSFD identificaram uma necessidade de envidar mais esforços nos grupos e setores em questões transversais, como as relações entre as atividades, as pressões e o estado e as alterações climáticas, para alcançar um bom estado ambiental.

A decisão de 2017 especifica como deve ser estabelecida a relação entre as avaliações marinhas e as normas e os processos previstos noutra legislação da UE. Todos os Estados-Membros estabeleceram relações entre a maioria dos seus programas de monitorização e programas de medidas no âmbito de outra legislação, sobretudo no domínio ambiental (nomeadamente a Diretiva-Quadro da Água, a Diretiva *Habitats* e a Diretiva Aves). No entanto, as avaliações da Comissão e as análises científicas demonstram que a integração das políticas ainda não é feita a nível operacional (p. ex., integração dos dados, planeamento da monitorização, definição das avaliações), sendo necessário envidar mais esforços para tirar partido de sinergias, harmonizar processos e, por fim, economizar recursos. A secção 3 do presente relatório aponta para possíveis temas que podem ser mais bem relacionados ou coordenados com as políticas da UE.

Um caso especialmente importante é o da relação entre a MSFD e a política climática. Os oceanos constituem uma importante componente do sistema climático, que acumula CO_2 antropogénico e uma quantidade de calor muito superior à da atmosfera, servindo de importantes sumidouros de carbono e regulando a circulação do calor na Terra. Por conseguinte, os oceanos podem ter efeitos dramáticos no clima mundial e vice-versa. De acordo com o relatório recentemente publicado pelo Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC) sobre o Oceano e a Criosfera num contexto de Alteração Climática[94]: i) desde 1993, a taxa de aquecimento do oceano mais do que duplicou e já afeta toda a coluna de água; ii) o oceano absorveu entre 20 % e 30 % de todas as emissões antropogénicas de CO_2 desde a década de 80 do século XX, provocando o aumento da acidificação do oceano; iii) o oceano está a perder oxigénio, havendo uma expansão das zonas empobrecidas de oxigénio; e iv) desde 1982, a frequência das ondas de calor marinhas duplicou, tornando-se mais longas e mais intensas. Estas alterações

[92] Nomeadamente, a Diretiva 2013/30/UE, relativa à segurança das operações *offshore* de petróleo; a Diretiva 2009/28/CE, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis; e o Regulamento (UE) 2015/757, relativo à monitorização, comunicação e verificação das emissões de dióxido de carbono provenientes do transporte marítimo.

[93] Por exemplo, a Comissão propôs na comunicação relativa ao Pacto Ecológico o alargamento do sistema de comércio de licenças de emissão da UE ao setor marítimo.

[94] PIAC, 2019 (https://www.ipcc.ch/srocc/home/).

oceanográficas podem ter consequências dramáticas para a biodiversidade marinha e a resiliência dos ecossistemas. Todos os ecossistemas marinhos avaliados no relatório do PIAC apresentam um risco elevado de serem afetados pelas tendências climáticas.

Não obstante a sua relevância, a relação entre a MSFD e as alterações climáticas, tanto a nível da monitorização como a nível do desenvolvimento das políticas, não é evidente. Os Estados-Membros destacaram que os impactos provocados pelas alterações climáticas e pela acidificação dos oceanos constituem importantes questões transfronteiriças que são direta ou indiretamente abordadas no âmbito dos programas de monitorização da MSFD. Porém, temas fundamentais como a monitorização da acidificação nos mares europeus e os impactos das ondas de calor marinhas para a biodiversidade marinha ainda não estão bem estabelecidos.

5.5. Reforçar a cooperação regional

A cooperação regional tem melhorado desde a adoção da MSFD, mas é necessária uma maior cooperação para alcançar a plena coerência regional das estratégias marinhas [ver o documento SWD(2020) 60]. No que respeita às três principais etapas na execução da diretiva: a) a Comissão recomendou que os Estados-Membros recorram mais às normas decorrentes da legislação da UE ou indicadores comuns regionais para a avaliação do estado das suas águas marinhas; b) considerou-se que os programas de monitorização da UE apresentam uma coerência regional moderada a elevada, exceto no mar Mediterrâneo, em que foi mais baixa; e c) os programas de medidas apresentaram uma coerência global moderada em todas as regiões e elevada no mar Negro. Consequentemente, os esforços tendentes à redução das principais pressões que afetam cada (sub-)região devem ser objeto de uma melhor coordenação.

Uma análise preliminar das informações comunicadas em 2018 demonstra que, mesmo no segundo ciclo, existem grandes discrepâncias entre Estados-Membros adjacentes no que respeita aos elementos utilizados para avaliar o estado dos ecossistemas marinhos. Os Estados-Membros poderiam fazer um maior uso dos elementos a entregar no contexto das convenções marinhas regionais sempre que estes sejam compatíveis com os requisitos da MSFD, em especial, se tivermos em conta que estas convenções integram ações de países vizinhos (terceiros) e ajudam a desenvolver capacidades. No entanto, sempre que as convenções marinhas regionais não consigam suprir as necessidades da MSFD, os Estados-Membros devem desenvolver as suas próprias estratégias de coordenação transfronteiriça e regional em conformidade com a diretiva. O objetivo final é que a UE avance no sentido de uma proteção do meio marinho mais eficiente, harmonizada e eficaz em termos de custos. Os limiares regionais deveriam ser determinados em conformidade com a decisão da Comissão de 2017.

5.6. Assegurar a disponibilidade e comparabilidade dos dados

Na avaliação inicial da MSFD de 2012, foi atribuído o estado de «desconhecido» a 80 % das espécies e dos *habitats*, bem como a 40 % das unidades populacionais de peixes exploradas comercialmente[95]. A falta de dados deve-se em alguns casos a uma efetiva lacuna no conhecimento (p. ex., apenas um dos Estados-Membros poderia comunicar dados e definir uma linha de base para o ruído submarino em 2012), mas, em outros casos, poderia ser colmatada reutilizando as informações existentes (p. ex., para medir a eutrofização, menos de 40 % dos Estados-Membros utilizaram os limiares de

[95] https://water.europa.eu/marine/topics/state-of-marine-ecosystem.

concentração de clorofila fixados para o exercício de intercalibração da Diretiva-Quadro da Água)[96]. Mais recentemente, os contributos de projetos de investigação para suprir explicitamente as necessidades políticas e da MSFD têm prestado um grande apoio (p. ex., o projeto INDICIT[97] para o desenvolvimento de bases de dados comuns e protocolos de monitorização da ingestão de lixo pelas tartarugas e o projeto MISTIC SEAS II[98] para harmonizar a avaliação da biodiversidade marinha na Macaronésia). Alguns peritos[99] instam à utilização de sistemas de monitorização inovadores e eficazes em termos de custos que permitiram uma ampla cobertura espacial e temporal dos mares regionais.

Um segundo desafio prende-se com obter informações que sejam comparáveis entre os Estados-Membros. Para facilitar isto, os grupos de peritos e as redes que participam na estratégia de execução comum estão a tentar criar metodologias robustas, como, por exemplo, uma lista unificada de elementos (p. ex., contaminantes, nutrientes, espécies) ou limiares para definir e avaliar o bom estado ambiental. Estes aspetos metodológicos são fundamentais para assegurar que os resultados das avaliações são comparáveis entre os Estados-Membros. O desenvolvimento de instrumentos eletrónicos de apresentação de relatórios tem melhorado a comparabilidade além fronteiras, mas há ainda margem para melhorias na sua conceção e em termos da variabilidade das informações comunicadas (p. ex., nem todos os Estados-Membros interpretam uma determinada medida da MSFD do mesmo modo, o número de medidas comunicadas varia entre 17 na Letónia e 417 na Espanha). Até à data, as informações pertinentes para a MSFD a nível da UE estão ainda fragmentadas, ao ponto de o exame do estado do meio marinho apresentado no documento SWD(2020) 61 não assentar exclusivamente nos relatórios apresentados no âmbito da MSFD. A decisão de 2017, caso seja plenamente executada, deverá resolver esta questão. A sua execução no contexto da estratégia de execução comum continuará, portanto, a constituir um dos objetivos principais para a Comissão, para obter dados e dispor de abordagens comuns e comparáveis entre os Estados-Membros.

6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O presente relatório faz o balanço das principais realizações e dos maiores desafios do primeiro ciclo de execução da MSFD. Todas as conclusões apresentadas serão objeto de um amplo processo de consulta como parte da próxima avaliação da MSFD.

Com a MSFD, a UE dispõe de uma política marinha holística e exaustiva, que põe em prática a abordagem ecossistémica na gestão das atividades humanas nos mares da Europa e, em especial, apoia o cumprimento de compromissos internacionais fundamentais. A MSFD proporcionou uma estrutura para estabelecer as estratégias marinhas necessárias à obtenção de um bom estado ambiental nas águas marinhas da UE. Estão a ser monitorizadas as condições de diversas componentes dos ecossistemas e a existência (e, se possível, os efeitos) de importantes pressões, estando a ser postas em prática medidas pertinentes para alcançar o objetivo principal e as metas ambientais. Foi dado início a uma colaboração interdepartamental e à partilha de dados intersetoriais nos

[96] Palialexis *et al.*, 2014 (https://doi.org/10.2788/64014).

[97] https://indicit-europa.eu/.

[98] https://mistic-seas.madeira.gov.pt/pt-pt/content/mistic-seas-2.

[99] Por exemplo, Borja *et al.*, 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020), Danovaro *et al.*, 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213) ou Lynam *et al.*, 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182).

Estados-Membros, tendo sido recentemente alargada a coordenação regional com o apoio das convenções marinhas regionais.

No entanto, ainda que o impulso proporcionado pela diretiva não deva ser subestimado, é necessário ajustar as estratégias marinhas dos Estados-Membros tendo em conta os resultados das medidas de gestão para retirar o maior benefício possível, reconhecendo, simultaneamente, que em certos casos o prazo legal disponível para alcançar um bom estado ambiental não é suficiente.

Além disso, é duvidoso que tanto as medidas tomadas como o conhecimento disponível sejam suficientes. Acresce ainda que a MSFD não se destina a regulamentar atividades ou necessidades específicas que, em alguns casos, têm de ser completadas por legislação mais específica quando o enquadramento jurídico nacional, regional ou da UE contenha lacunas. Por conseguinte, os progressos para alcançar um bom estado ambiental não se têm realizado de forma suficientemente rápida para abranger todos os descritores da MSFD em todas águas da UE até 2020. Esta situação pode estar ligada a um conjunto de fatores, como a complexidade da análise e gestão do meio marinho e da apresentação de relatórios sobre o mesmo, a falta de vontade política para financiar adequadamente e aplicar coercivamente as medidas necessárias ou a falta de participação de outros setores económicos e privados (além das autoridades públicas ambientais). Assim, e sem formar um juízo prematuro de uma eventual revisão da diretiva nos termos dos processos no âmbito do programa «Legislar Melhor»[100] tendente a reforçar a execução e os resultados da MSFD, a experiência adquirida até ao momento no âmbito da estratégia de execução comum permitiu identificar preliminarmente áreas críticas que carecem de melhorias nas quais existe necessidade de:

(1) Aumentar o nível de ambição e vontade. Os Estados-Membros e a Comissão deverão envidar todos os esforços necessários para reforçar as diversas etapas do processo de execução da MSFD, a fim de alcançar um bom estado ambiental e utilizações sustentáveis dos seus mares. Deverá ser assegurada a coerência das políticas também a nível da UE, por exemplo, ao definir os objetivos operacionais de políticas comuns fundamentais da UE (como a política comum das pescas e a política agrícola comum) e ao rever/atualizar alguns instrumentos fundamentais da UE. Além disso, uma lenta execução da decisão de 2017 põe em causa a coerência das definições do bom estado ambiental. Adicionalmente, as condições naturais predominantes, as alterações climáticas e o período que decorre entre a aplicação de certas medidas e a recuperação do meio marinho colocam outros desafios.

(2) Assegurar um nível suficiente de recursos humanos e materiais para proteger o meio marinho e aplicar a abordagem ecossistémica da MSFD. Pôr em prática medidas eficazes que visem, pelo menos, as pressões mais importantes por (sub-)região marinha de modo coordenado poderá proporcionar maiores benefícios na melhoria do estado ambiental. Tal não implica que alguns impactos nos ecossistemas marinhos sejam ignorados, mas deverá sim assegurar que as medidas aplicadas são suficientemente eficazes para impedir as principais causas de deterioração e, se possível, recuperar ecossistemas marinhos negativamente afetados. A eficácia das medidas depende da integração com setores como as pescas, a energia, o transporte, a agricultura e o clima. Uma certa falta de

[100] Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: reforçar o seu papel no processo de elaboração de políticas da UE [COM(2018) 703 final].

quantificação das medidas comunicadas e incerteza quanto ao contributo que prestam para alcançar um bom estado ambiental suscita dúvidas sobre se as medidas adotadas ao abrigo das políticas em vigor da UE, no seu conjunto, são suficientes para obter as reduções necessárias das pressões e dos impactos marinhos.

(3) Racionalizar e simplificar a execução da MSFD. Pode ser prosseguida a simplificação dos calendários e dos processos de apresentação de relatórios, mas tal implica uma maior harmonização e disponibilidade dos dados. A racionalização implicaria uma maior coordenação regional, uma harmonização de conceitos e abordagens (p. ex., facilitada pela estratégia de execução comum) e uma coordenação entre políticas a nível nacional, regional e da UE. Com a experiência com o primeiro ciclo de execução, e dentro dos parâmetros estabelecidos pela diretiva, a redução dos esforços de apresentação de relatórios poderia libertar recursos, permitindo aos Estados-Membros e à Comissão concentrarem-se na substância das avaliações e nas medidas de execução.

Visto que nos encontramos em pleno segundo ciclo de execução da MSFD, a Comissão terá em conta as presentes conclusões ao preparar a revisão da diretiva, em conformidade com as Orientações para Legislar Melhor, contribuindo para a execução do Pacto Ecológico Europeu e, mais especificamente, para a sua estratégia de biodiversidade para 2030 e a sua ambição de poluição zero.