

Parecer 185 sobre a revisão da diretiva-quadro «Estratégia para o Meio Marinho»

Com este parecer, o CC SUL deseja participar na consulta da Comissão Europeia sobre a diretiva-quadro «Estratégia para o Meio Marinho» (DCSMM). Embora o CC SUL partilhe plenamente o objetivo fundamental da diretiva, que visa garantir a proteção do ambiente marinho europeu e alcançar um bom estado ecológico das águas marinhas da União, os seus membros reconhecem igualmente a necessidade de melhorar a eficácia desta diretiva, reforçar a sua coerência e facilitar a sua aplicação operacional. Para tal, os membros do CC SUL identificaram as seguintes recomendações e questões-chave:

1. Uma estratégia simplificada, mas adaptada às realidades locais e baseada nos melhores conhecimentos disponíveis em matéria de pesca e socio economia

A restauração e a conservação dos ecossistemas marinhos pressupõem uma capacidade real de avaliar o seu estado e acompanhar a sua evolução. No entanto, uma parte significativa dos habitats e espécies marinhas ainda apresenta um estado de conservação desconhecido. Neste contexto, a fixação de objetivos juridicamente vinculativos sem uma melhoria substancial dos conhecimentos coloca um problema importante de operacionalidade e equidade. A DCSMM continua a sofrer da ausência de um programa estruturado de aquisição de conhecimentos à escala biogeográfica e de uma avaliação relativa das diferentes pressões exercidas sobre o meio marinho, o que limita fortemente a sua eficácia.

A consulta da Comissão Europeia destaca ainda a possibilidade de integrar de forma mais explícita o conceito de valores-limite do bom estado ecológico no quadro jurídico da diretiva. Esta lógica baseia-se implicitamente na única hipótese de uma relação direta, sistemática e proporcional entre uma pressão identificada e o estado do meio ambiente. No entanto, esta relação não está demonstrada em muitas situações, nomeadamente num contexto de variabilidade ambiental acentuada e de alterações climáticas. Esta abordagem baseada apenas na pressão, em vez de uma avaliação dinâmica do funcionamento real dos ecossistemas, da sua resiliência e das suas capacidades de adaptação, impede a coexistência entre os desafios do setor e os desafios da biodiversidade, o que vai mesmo contra os objetivos de desenvolvimento sustentável defendidos pelas convenções internacionais. Na ausência de uma compreensão mais integrada da dinâmica, da resiliência e das capacidades de adaptação dos ecossistemas marinhos, corre-se o risco de estabelecer obrigações de meios cujos efeitos reais sobre o estado do ambiente permanecerão incertos, especialmente num contexto de forte variabilidade natural e influências globais crescentes, entre as quais se destaca a alteração climática.

Uma simplificação metodológica ou administrativa não pode justificar a introdução de medidas automáticas ou restrições por princípio, sem uma avaliação rigorosa dos impactos reais e da sua proporcionalidade. Os potenciais impactos socioeconómicos — investimentos adicionais para os setores, efeitos no emprego, restrições de acesso a determinadas zonas,

consequências para as comunidades costeiras — constituem elementos centrais do debate público e merecem ser explicitamente considerados.

Os membros do CC SUL partilham, finalmente, a conclusão formulada pela Comissão na sua consulta quanto à necessidade de reforçar a resiliência dos ecossistemas aquáticos face às pressões acumuladas (poluição química terrestre, espécies invasoras e energia eólica marítima entre outros) num contexto de alterações climáticas. Certas questões ambientais exigem respostas adaptadas às realidades locais e não podem ser tratadas exclusivamente através de mecanismos decorrentes da PCP.

O CC SUL recomenda:

- A implementação de um programa estruturado de aquisição de conhecimentos à escala biogeográfica e de uma avaliação relativa das diferentes pressões exercidas sobre o meio marinho
- A realização de trabalhos científicos sólidos, construídos num diálogo estreito e transparente com a comunidade científica e as partes interessadas envolvidas antes da validação dos valores-limite
- Uma avaliação dinâmica do funcionamento real dos ecossistemas, da sua resiliência e das suas capacidades de adaptação.
- O estudo dos impactos socioeconómicos potenciais
- Uma abordagem verdadeiramente integrada, baseada no conhecimento, na proporcionalidade e na coerência das políticas públicas, e não numa acumulação de restrições normativas insuficientemente articuladas entre si.
- Respostas adaptadas às realidades locais e dispositivos capazes de integrar a mobilidade, a variabilidade e a incerteza.

2. Uma simplificação em articulação com a PCP

A PCP constitui atualmente a principal alavanca setorial da União para controlar as pressões exercidas pelas atividades de pesca sobre os ecossistemas marinhos, os habitats bentónicos e as unidades populacionais exploradas. Há mais de 20 anos que se iniciou um percurso claro rumo à sustentabilidade, baseado em planos de gestão plurianuais, na consecução progressiva do rendimento máximo sustentável, na obrigação de desembarque, na revisão das medidas técnicas e no reforço da luta contra a pesca ilegal. Estes instrumentos produziram resultados mensuráveis e contribuem direta ou indiretamente para vários descritores da DCSMM. No entanto, esta contribuição continua a ser subvalorizada na avaliação da consecução do bom estado ecológico, o que alimenta um sentimento de desconexão entre os objetivos estabelecidos pela diretiva e os esforços já envidados pelas partes interessadas.

Garantir uma «abordagem mais coerente e integrada da governação dos oceanos», tal como preconizado pela Comissão Europeia na sua consulta, implica, portanto, não só uma melhor coordenação entre serviços e instâncias técnicas, mas também um reconhecimento explícito das contribuições das políticas setoriais existentes para os objetivos ambientais perseguidos

pela DCSMM. O descritor 3 relativo às espécies exploradas, tal como operacionalizado na DCSMM, levanta, por exemplo, uma dificuldade de coerência. Ao exigir simultaneamente o respeito por uma taxa de exploração compatível com o RMD e o alcance de níveis de biomassa superiores a determinados limiares, não tem em conta a realidade das pescarias mistas, para as quais os planos plurianuais reconhecem a necessidade de recorrer a intervalos de valores de mortalidade por pesca. Daí resulta uma situação em que uma unidade populacional pode respeitar plenamente os objetivos da PCP, mas ser considerada como não atingindo o «bom estado ecológico» na aceção da DCSMM.

A integridade dos fundos marinhos não pode ser avaliada apenas através de uma lógica de zoneamento espacial. Deve ser avaliada à luz do conjunto de políticas e medidas que contribuem efetivamente para a preservação dos habitats, incluindo medidas técnicas, encerramentos específicos, zonas de restrição e outros dispositivos de gestão. O reconhecimento explícito de outras medidas de conservação eficazes por zona (OECM) como contribuindo para a consecução do bom estado ecológico constitui, a este respeito, um desafio importante para a revisão da diretiva.

O CC SUL recomenda:

- Uma avaliação da metodologia existente
- Uma avaliação e reconhecimento das contribuições das políticas setoriais na apreciação do alcance do bom estado ecológico
- Uma melhor coordenação entre serviços e instâncias técnicas

3. Objetivos políticos claros

Os trabalhos de implementação da diretiva-quadro «Estratégia para o Meio Marinho» estão em curso em vários Estados-Membros sem uma orientação política clara, o que alimenta uma preocupação crescente quanto às suas consequências a médio prazo.

As preocupações mais importantes dizem respeito ao descritor relativo à integridade dos fundos marinhos (D6) e à definição operacional do bom estado ecológico que lhe está associada. Ao contrário de outras políticas ambientais da União, este objetivo aplica-se a todos os habitats que compõem os fundos marinhos das águas europeias, que formam um «mosaico» complexo e fortemente interligado. Embora seja geralmente aceite que, para os habitats bentónicos, existe um gradiente de estados ecológicos que vai de um estado denominado «prístino» a um estado «bom», depois «aceitável», antes de atingir situações «fortemente degradadas» ou «perdidas», a questão central continua a ser a do nível desse gradiente que deve ser retido como referência do bom estado ecológico. Deve considerar-se que apenas um estado «bom», ou mesmo «prístino», permite atingir o bom estado ecológico, ou que um estado «aceitável» pode ser considerado suficiente em relação aos objetivos da diretiva? Este ponto é fundamental, pois toda a avaliação do descritor 6 depende dele, com consequências potencialmente importantes para as atividades antropogénicas, em particular

as atividades de pesca, que poderiam ser sujeitas a limitações severas, ou mesmo a encerramentos espaciais alargados.

O descritor relativo às espécies exploradas, para o qual o objetivo político é o da exploração sustentável (D3), que pode ser associado a um estado «aceitável», poderia levar a considerar que, para o descritor 6 e outros descritores, o limiar que determina o bom estado ecológico se situa num nível intermédio, ou seja, num nível em que a resiliência dos habitats ainda se pode manifestar.

A resolução destas ambiguidades não é da competência do domínio científico, mas sim do domínio político. Os cientistas podem esclarecer os decisores políticos sobre as consequências ecológicas dos diferentes níveis de limiares, mas não podem definir sozinhos os objetivos normativos.

Além disso, a inscrição de valores-limite num quadro jurídico harmonizado esbarrará na extrema diversidade de habitats e conjuntos de espécies presentes nas águas europeias. Um referencial único implicará necessariamente numerosas derrogações e ajustes, com o risco de produzir o contrário da simplificação pretendida.

O CC SUL recomenda:

- Uma orientação política clara sobre a definição operacional do bom estado ecológico
- Um pedido de avaliação das consequências associadas a diferentes níveis de limiares para um debate político informado
- Um enquadramento político claro antes dos trabalhos científicos