

resultados modestos. A avaliar pela experiência brasileira, cuja submissão é bem menos ampla do que a nossa, o processo poderá ser longo e implicar mais estudos, mais campanhas no mar, mais investimento provável em recursos materiais e em quadros qualificados. O momento é agora para uma discussão competente, informada e combativa com a Comissão de Limites da Plataforma Continental, o organismo internacional de que depende a aprovação dos limites definitivos e obrigatórios da plataforma continental exterior (artigo 76.º, CNUDM). O investimento que é preciso em capacitação ao nível do conhecimento especializado do direito do mar não se fica por este desígnio nacional da fixação dos limites exteriores da plataforma continental. Um esforço continuado de investimento público é desejável no que respeita à capacitação de altos quadros da administração pública ao nível do direito do mar, com vista a uma atuação eficaz e *influencial* na malha complexa das competências da União Europeia (o caso da pesca e do ambiente são dos mais evidentes)<sup>11</sup> e das dinâmicas internacionais.

No que nos é possível alcançar e cientes de que aspetos há que ficaram por enumerar<sup>12</sup>, é este o quadro principal em que se perspetiva a evolução do direito do mar em Portugal. Nas secções subsequentes reúne-se um conjunto de contributos temáticos de autor, que abre algumas janelas para uma compreensão mais alargada dos percursos que os decisores políticos e a lei têm para percorrer.

## 2. Panorama do regime das pescas em Portugal

*Manuel de Almeida Ribeiro*

As pescas em Portugal passaram ao longo da segunda metade do século XX por acentuadas transformações, resultantes quer da evolução socioeconómica da sociedade portuguesa, quer do enquadramento internacional, resultando este, por um lado, da evolução do direito do mar e, por outro, da integração de Portugal na União Europeia e da sua sujeição consequente à política comum de pescas, desde 1972 concebida como competência exclusiva da União (outrora Comunidade Económica Europeia).

A pesca é uma atividade muito importante para o nosso país por vários motivos: Portugal é o terceiro país do mundo com maior consumo de peixe *per capita* e as atividades piscatórias são significativas do ponto de vista sociocultural, por haver muitas comunidades locais que delas dependem em exclusivo.

<sup>11</sup> Ver o importante caso C-626/15 e C-659/16, *Comissão Europeia / Conselho da União Europeia*, Tribunal de Justiça da União Europeia, de 20 de novembro de 2018 (pesca — proteção do ambiente — investigação — áreas marinhas protegidas — Tratado da Antártida — Convenção sobre a Conservação da Flora e da Faunas Marinhas da Antártida).

<sup>12</sup> Por exemplo, o regime aplicável à colocação de cabos e dutos submarinos, todo o regime, incluindo o registo de navios, que dá execução à panóplia de convenções do sistema da organização marítima internacional, e um quadro jurídico promotor de uma economia e hábitos de consumo mais sustentáveis.

Até ao grande surto de desenvolvimento económico de Portugal na segunda metade da década de sessenta e no início da década de setenta do século vinte, as pescas portuguesas caracterizavam-se por um grande arcaísmo. A pesca costeira fazia-se ainda em parte significativa em embarcações a remos, puxadas para terra por juntas de bois. A pesca do bacalhau fazia-se com as técnicas tradicionais de pesca à linha e em veleiros. As comunidades piscatórias viviam em situação de grande precaridade económica. No final da década de sessenta, esta situação começou a alterar-se: a frota pesqueira modernizou-se e novas embarcações de pesca longínqua permitiram aumentar e diversificar as capturas quer em espécies, quer em áreas de atuação. As condições de vida dos pescadores melhoraram também assinalavelmente.

As transformações do direito do mar foram muito prejudiciais para as pescas portuguesas. A generalização do estabelecimento de zonas económicas exclusivas ou de zonas de pesca pelos países costeiros na década de 70, cujo direito a fazê-lo foi reconhecido como costume internacional ainda antes do final dos trabalhos da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, constituiu uma barreira ao livre acesso pela frota portuguesa aos pesqueiros em que tradicionalmente operava, designadamente na Terra Nova e ao Largo do Cabo da Boa Esperança. Por essa razão Portugal foi (ao lado da União Soviética) um dos Estados que mais se opôs à introdução na CNUDM do direito a declarar ZEE. De facto, à exceção de algumas espécies migratórias nas águas que constituiriam a ZEE portuguesa, os recursos de pesca portugueses encontravam-se maioritariamente perto da costa, na plataforma continental geológica, com uma extensão entre dez a quinze milhas náuticas, praticamente dentro dos limites do mar territorial<sup>13</sup>. Esta nova realidade tornou necessária a negociação de acordos de pesca com outros Estados, como Marrocos e a Mauritânia. Note-se que o processo de descolonização e o período conturbado que se lhe seguiu nos Estados que resultaram desse processo impediram que o acesso da frota pesqueira portuguesa às águas desses Estados fosse tornado possível através de acordos bilaterais.

Com a adesão às Comunidades Europeias, em 11 de junho de 1985, Portugal viu o seu setor das pescas condicionado pela Política Comum das Pescas (PCP). A PCP, criada em 1970, visou a gestão conjunta do setor das pescas pelos Estados membros da então CEE. É surpreendente que uma das políticas comuns europeias elevada a competência exclusiva da hoje União Europeia<sup>14</sup> seja justamente a das pescas, setor em que os interesses dos Estados-Membros são tão diferenciados, sendo para alguns (como é o caso de Portugal) de grande importância, para outros de importância relativa e para outros, nomeadamente os Estados interiores ou com costas reduzidas, de importância nula ou muito pouco significativa<sup>15</sup>.

Em consequência, no presente, nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013, embora, pelo menos, até 2022 os Estados mantenham o controlo das suas

<sup>13</sup> Sobre o impacto para Portugal da CNUDM, ver MANUEL DE ALMEIDA RIBEIRO, "Portugal e a Convenção de Montego Bay", in *Estudos em Homenagem do Professor Adriano Moreira*, vol. I, ISCS, 1995, pp. 285-384.

<sup>14</sup> Ver hoje o artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

<sup>15</sup> Para uma visão crítica da PCP, ver MANUEL DE ALMEIDA RIBEIRO, "Acabar com a Política Comum de Pescas?", in *Revista de Marinha*, maio de 2011.

águas até ao limite das doze milhas náuticas, bem como uma reserva de 100 milhas náuticas nas regiões ultraperiféricas, como é o caso dos Açores e da Madeira, praticamente todas as outras competências pertencem em exclusivo à União Europeia. Assim é nos domínios da negociação com Estados terceiros de acordos de pesca, da participação em organismos internacionais de gestão das pescas e, pese embora alguma flexibilidade em relação aos navios com bandeira nacional, no domínio da adoção das medidas de conservação dos recursos biológicos do mar no âmbito da PCP<sup>16</sup>.

Em 22 de abril de 2009, a Comissão Europeia publicou um livro verde intitulado “Reforma da Política Comum das Pescas”, que esteve na base do regime jurídico estabelecido pelo Regulamento (EU) n.º 1380/2013, de 11 de dezembro, adotado conjuntamente pelo Parlamento Europeu e o Conselho. Os objetivos da PCP, tal como resultaram deste regulamento, estão bem expressos no seu considerando (4): “A Política Comum das Pescas deverá assegurar que as atividades piscícolas e aquícolas contribuam para a sustentabilidade ambiental, económica e social a longo prazo. A Política Comum das Pescas deverá prever regras que visem assegurar a rastreabilidade, a segurança e a qualidade dos produtos comercializados na União. Além disso, a Política Comum das Pescas deverá contribuir para uma maior produtividade, para um nível de vida adequado no setor das pescas, incluindo a pesca de pequena escala, e para a estabilidade dos mercados e deverá assegurar a disponibilidade de recursos e o abastecimento dos consumidores a preços razoáveis. A Política Comum das Pescas deverá contribuir para a Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e deverá contribuir para realização dos objetivos nela estabelecidos”.

A prossecução dos objetivos da PCP passa, nos termos do quadro legislativo atual, por reduzir as frotas dos Estados-Membros para dimensões adequadas aos limites impostos pela sustentabilidade biológica das pescas, assegurando desse modo produtividades suscetíveis de garantir um nível de vida adequado dos pescadores. Outra preocupação que a União Europeia pretende atender é a de provocar a minimização das chamadas “capturas indesejadas”, evitando o lançamento ao mar de pescado que não possa ser descarregado, salvo quando se trate de espécies com elevadas taxas de sobrevivência.

A União Europeia está também empenhada no combate da “pesca INN” ou seja a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, tendo sido criado um quadro jurídico para ação neste domínio, de resto já atrás referido: o Regulamento (CE) n.º 1005/2008 e o Regulamento (CE) n.º 1010/2009. Estes instrumentos legislativos promovem a cooperação internacional para o combate à pesca INN, prevendo a imposição de medidas aos Estados-Membros que não adotem medidas de controlo da pesca INN e pesadas sanções contra os operadores da União Europeia que exerçam essas atividades. Na sequência destas políticas

<sup>16</sup> Para mais desenvolvimentos, ver, MARTA CHANTAL RIBEIRO, “A protecção da biodiversidade marinha no quadro do regulamento (UE) n.º 1380/2013. A perspectiva do Estado-Membro costeiro”, in PUEYO LOSA, JORGE ANTÓNIO / JORGE URBINA, JULIO (Coord.), *La Gobernanza Marítima Europea. Retos planteados por la reforma de la política pesquera común*, Navarra, Thomson Reuters — Aranzadi, 2016, pp. 73-105. Na sua essência, o texto foi republicado na obra *XX - Estudos Comemorativos dos 20 anos da FDUP*, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 343-368.

foram abertos procedimentos contra 24 Estados- Membros por não terem adotado medidas de controlo da pesca INN.

Embora a perceção pública em Portugal seja a de que o nosso país não tem logrado obter os benefícios que seriam expectáveis no setor das pescas, é um facto que a produtividade da frota pesqueira portuguesa e das indústrias de transformação do pescado têm tido uma evolução favorável nos últimos anos<sup>17</sup>. Ainda assim, a margem de ação do governo português, para lá da gestão dos recursos e conservação dos ecossistemas nas áreas que ainda se encontram sob controlo nacional, é reduzida, pelo que a política nacional das pescas passa em grande parte pela participação ativa nas instâncias europeias, visando a defesa do interesse nacional neste importante setor.

### **3. Desenvolvimento do quadro jurídico aplicável à mineração de recursos minerais sólidos na plataforma continental portuguesa**

*Rui Ferreira e Marta Chantal Ribeiro*

A mineração de depósitos minerais sólidos do mar profundo é uma atividade de caráter industrial que se encontra a dar os primeiros passos a nível internacional e estadual, apresentando-se como uma das atividades económicas mais atrativas do futuro próximo. Consequentemente, cabe aos ordenamentos jurídicos conexos com esta nova atividade, entre eles o ordenamento português, o dever de consagrar um quadro jurídico sólido e antecipativo, que, entre outros aspetos, garanta a proteção adequada e efetiva do meio marinho, *maxime* dos seus ecossistemas e espécies, no âmbito da atribuição de direitos de revelação e extração de minerais sólidos do mar profundo. A mineração no mar profundo está identificada como a atividade humana potencialmente mais destrutiva do meio marinho, superando a atividade pesqueira em termos de impacto<sup>18</sup>, variando as tecnologias e os efeitos nocivos consoante o tipo de mineral a extrair: sulfuretos maciços polimetálicos, nódulos polimetálicos ou crostas de ferro-manganês ricas em cobalto. Até hoje, ainda não foi concedido, pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, qualquer direito de exploração (o mesmo que extração ou aproveitamento) de depósitos minerais na Área (ver Figura 1). Ao nível estadual, do que se conhece, o Japão será o país mais adiantado na experimentação bem sucedida de tecnologias para a extração, mas ignora-se quando terá início uma exploração comercial de depósitos minerais na plataforma continental japonesa.

Analisado o Direito português, identificámos três problemas principais na regulação da mineração na plataforma continental. Este espaço marítimo integra o solo e subsolo sob jurisdição nacional além do mar territorial e nele o Estado exerce poderes soberanos e

<sup>17</sup> Para uma visão da evolução das capturas e da produtividade das pescas em Portugal, ver MANUEL PINTO DE ABREU, "O Melhor Peixe do Mundo", *in Revista de Marinha*, março/abril 2013.

<sup>18</sup> CINDY LEE VAN DOVER, "Impacts of anthropogenic disturbances at deep-sea hydrothermal vent ecosystems: A review", *in Marine Environmental Research*, vol. 102, 2014, pp. 59-72, p. 61.