

Bruselas, 8.7.2014  
SWD(2014) 224 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL  
CONSEJO**

**Un mejor conocimiento de la situación a través de una mayor cooperación entre las  
autoridades de vigilancia marítima: siguientes pasos dentro del entorno común de  
intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE**

{COM(2014) 451 final}  
{SWD(2014) 225 final}

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL  
CONSEJO**

**Un mejor conocimiento de la situación a través de una mayor cooperación entre las autoridades de vigilancia marítima: siguientes pasos dentro del entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE**

**Cláusula de exención de responsabilidad:** este resumen compromete exclusivamente a los servicios de la Comisión que han participado en su elaboración y no prejuzga la forma definitiva de cualquier decisión que pueda adoptar la Comisión.

## 1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El propósito de esta evaluación de impacto es examinar hasta qué punto es necesaria una mayor acción de la UE para desarrollar un entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE. Las funciones sectoriales pertinentes para las que este entorno compartido es relevante son (1) seguridad marítima (incluyendo búsqueda y rescate), seguridad marítima y prevención de la contaminación causada por los buques, (2) control de la pesca, (3) preparación y lucha contra la contaminación marina, protección del medio ambiente marino (4) aduanas, (5) control de fronteras, (6) aplicación general de la ley y (7) defensa.

Las crecientes amenazas y riesgos a los que el ámbito marítimo de la UE está expuesto está suponiendo una carga adicional para las autoridades de vigilancia marítima de los Estados miembros de la UE a fin de garantizar la seguridad y la protección de la UE y de su población. La carga de trabajo adicional a la que estas autoridades se enfrentan no se corresponde con recursos adicionales, por lo que están obligados a utilizar los recursos de forma más rentable.

El intercambio de información actual entre las autoridades de vigilancia marítima no es óptimo y puede conducir a pérdidas de eficiencia, duplicación de los esfuerzos de recolección de datos y costes operativos innecesarios. En muchos casos, el intercambio de información no se realiza debido a que (1) las autoridades de vigilancia marítima no saben que la información está disponible en otra parte; (2) las autoridades de vigilancia marítima no saben que tienen información de interés para terceros y (3) se considera que es demasiado complejo hacerlo.

Un vínculo que requeriría un mayor desarrollo, a partir de soluciones y desarrollos existentes, se refiere a las normas comunes que permitan la interoperabilidad de los sistemas sectoriales y servicios de información legible por máquina. Esto aumentaría aún más las posibilidades de que estas autoridades tengan acceso a toda la información necesaria para su trabajo operativo, con el efecto indirecto de que serían capaces de aumentar su rendimiento y eficiencia en el desempeño de sus tareas operativas. Esto va más allá del simple intercambio de datos en bruto (por ejemplo, posiciones de buques) para alcanzar un mayor desarrollo de los servicios de información (por ejemplo, el panorama marítimo de las situaciones, informes de inteligencia, lista de buques sospechosos, análisis de riesgos, detección de anomalías, información ampliada sobre accidentes graves, capacidad de respuesta y herramientas de colaboración) en todos los sectores y fronteras, facilitando las tareas de las autoridades nacionales de vigilancia en sus tareas diarias.

Aunque ha habido mejoras hacia un mejor intercambio de información y cada vez más sectores están empezando a compartir información entre sí, no todos los sectores involucrados en las actividades de vigilancia marítima han previsto la puesta en común de dichos servicios de información con los demás sectores/funciones. Un área en particular donde el intercambio de información sigue sin ser óptimo es el intercambio entre las autoridades civiles y militares.

Se han identificado tres causas principales de esta situación subóptima:

Causa 1: limitaciones legales reales o percibidas e incertidumbre jurídica para el intercambio de información entre los sectores pertinentes de vigilancia marítima.

Causa 2: ausencia de un entorno de TI adecuado que garantice la interconexión de los sistemas existentes y futuros.

Causa 3: persistencia de barreras culturales y administrativas para el intercambio de información adecuado.

Las partes interesadas son alrededor de 400 autoridades que se ocupan de la información de vigilancia marítima en cualquier forma. Estas son esencialmente autoridades de los Estados miembros de la UE y del EEE, pero también incluyen una serie de agencias de la UE (como EFCA, FRONTEX, EMSA y EDA).

La intervención pública es necesaria para garantizar una mejor interoperabilidad entre los sistemas existentes con las normas comunes para los servicios de intercambio de información legibles por las máquinas, que será capaz de afrontar los nuevos retos y hacer frente a los problemas identificados. El resultado de la no intervención sería el aumento de las amenazas y los riesgos que no se tratarían de la manera más efectiva, la persistencia de posibles conflictos entre los objetivos de las políticas centrales de la UE y el mantenimiento de la duplicación de los esfuerzos de recolección de datos.

## **2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD**

Las opciones preferidas de la evaluación de impacto son opciones no vinculantes (Comunicación y documento de orientación) que no requieran la definición de la base jurídica.

El valor añadido de la acción de la UE ya ha sido ampliamente reconocido en las consultas de las partes interesadas en otros eventos y consultas; y hay una fuerte demanda por parte de las autoridades nacionales para llevar adelante este proyecto. Además, las normas y las condiciones para el intercambio transnacional de información, principalmente entre autoridades de un mismo sector, ya están reguladas a nivel de la UE. Asimismo, hay una serie de agencias de la UE que participan en las actividades de vigilancia marítima.

El principio de subsidiariedad es al mismo tiempo muy relevante en este caso. Aunque la acción específica de la UE es necesaria para garantizar la interoperabilidad de los sistemas actuales, los aspectos operativos de cualquier entorno común de intercambio de información futuro deben estar descentralizados. El papel de la UE debe, fundamentalmente, ser el de facilitador y centrarse en los aspectos transnacionales sin implicarse en cuestiones de organización nacionales.

## **3. OBJETIVOS**

El objetivo general de esta iniciativa política es asegurar que la información de vigilancia marítima y los servicios obtenidos por un sector marítimo y que se consideren necesarios y útiles para las actividades de otros sectores marítimos se puedan compartir de manera eficiente con esos sectores.

El punto de partida serán los logros actuales y normas ya existentes para el intercambio de información y el trabajo debe centrarse en garantizar la interoperabilidad de los intercambios de información regulados a escala de la UE, con vistas, en particular, a ofrecer a los Estados miembros soluciones de interoperabilidad que puedan aplicar en el plano nacional. Un objetivo particular sería el de mejorar el intercambio de información entre las autoridades civiles y militares.

Se espera que un mejor intercambio de información entre los sectores contribuya a una mejor conocimiento general del ámbito marítimo por parte de las autoridades de vigilancia marítima a escala nacional y de la UE y una mayor coherencia entre las políticas del sector en consonancia con la política marítima integrada de la UE.

El intercambio previsto de información entre los sectores tendrá que respetar las mismas reglas y principios que para los intercambios de datos dentro de los sectores, en particular, las disposiciones pertinentes de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, el marco jurídico de la UE sobre la protección de datos de carácter personal y la legislación nacional de aplicación de esta normativa de la UE, así como las disposiciones pertinentes para la protección de los datos comercialmente sensibles.

El primer objetivo específico es el de identificar y abordar las limitaciones legales reales o percibidas entre sectores al intercambio justificado de la información y los servicios de vigilancia marítima.

El segundo objetivo específico es garantizar la interoperabilidad entre las soluciones de TI relevantes utilizadas por los actores de vigilancia marítima a través del uso de estándares y especificaciones comunes.

El tercer objetivo específico es fomentar la confianza a fin de reunir a las autoridades de vigilancia marítima de los diferentes sectores y buscar una mayor cooperación, entre otras cosas, a través de misiones conjuntas, procedimientos operativos y formación comunes y mejores prácticas compartidas.

#### **4. OPCIONES DE ACTUACIÓN**

La pregunta que debe responderse en esta evaluación de impacto es cómo se puede lograr un mayor intercambio de información entre las autoridades de vigilancia marítima. Se consideró toda una gama de posibles opciones para garantizar un intercambio óptimo de información de vigilancia marítima intra e intersectorial.

Las opciones de actuación seleccionadas se dividieron en tres categorías diferentes:

- Sin más acciones de la UE,
- Medidas voluntarias y
- Medidas legalmente vinculantes.

Se evaluaron tres subopciones diferentes para las medidas voluntarias:

##### Elaboración de una Comunicación:

El propósito de este instrumento sería esencialmente proporcionar una hoja de ruta para desarrollar aún más un entorno común de intercambio de información.

##### Establecimiento de iniciativas de actuación no vinculantes, como un documento de orientación y mejores prácticas

El propósito de ese documento sería proporcionar recomendaciones, directrices y mejores prácticas sobre el intercambio de información y fomentar una mayor cooperación entre las autoridades de los Estados miembros de la UE para hacer frente a las barreras culturales.

##### Establecimiento de una empresa común de conformidad con el artículo 187 del TFUE

El propósito de dicha empresa sería proporcionar un marco para la cooperación y la investigación de todos los diferentes grupos de interés para desarrollar una nueva generación de servicios de información de vigilancia marítima, así como para fomentar la cooperación civil-militar a fin de aumentar la rentabilidad de la vigilancia marítima.

Se evaluaron tres subopciones de medidas vinculantes:

#### Creación de un paquete de políticas en el marco legislativo vigente

El propósito de esta iniciativa sería prever modificaciones, si fueran necesarias, de las normas de la UE existentes que regulan el intercambio de información de vigilancia marítima. No contempla la adopción de un nuevo instrumento a nivel de la Unión, ni aborda las limitaciones legales a nivel nacional.

#### Establecimiento de un marco legislativo intersectorial para el intercambio de información (Reglamento)

El propósito de ese reglamento sería poner en marcha un marco legislativo jurídicamente vinculante que no solo trataría de abordar las limitaciones legales e introducir estándares de interoperabilidad técnica de la subopción anterior, sino también poner en marcha otras partes fundamentales del CISE en forma vinculante.

#### Establecimiento de un marco legislativo intersectorial para los aspectos técnicos

El propósito de un reglamento técnico sería poner en marcha los estándares de interoperabilidad necesarios para los servicios de intercambio de información en toda en la UE.

## **5. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS**

La evaluación de las distintas opciones se ha hecho en los cuatro pasos siguientes:

- Una evaluación cualitativa de cada opción de actuación.
- Una evaluación cuantitativa del valor añadido potencial de cada opción y de la aplicación de todo el potencial de un entorno común de intercambio de información como tal.
- Una evaluación de los impactos de estas opciones en materia de derechos fundamentales.
- Una evaluación de los costes.

La evaluación cualitativa concluyó que las opciones voluntarias de una Comunicación y un documento de orientación con las mejores prácticas constituye la mejor opción para garantizar la eficacia y la coherencia para alcanzar el objetivo, y en particular, para garantizar una mayor cooperación entre las autoridades civiles y militares.

Entre las opciones vinculantes, la modificación de la legislación del sector parece ser la opción eficiente para hacer frente a las limitaciones legales a nivel de la UE. Un reglamento propiamente dicho no es la opción preferida entre las partes interesadas y parece ser demasiado complejo para el fin previsto y, por tanto, desproporcionado.

La evaluación cuantitativa concluye primero que el posible impacto total del CISE se estima en un rango de entre 1 600 millones EUR y 4 200 millones EUR en diez años.

Un análisis de riesgo realizado en cuanto a los desafíos, riesgos, amenazas y vulnerabilidades en zonas marítimas de todo el mundo de interés para Europa (incluido el Báltico, el norte del mar Céltico, Vizcaya/Península Ibérica, mar Negro, Mediterráneo, océano Ártico, ultramar y alta mar) llegó a la conclusión de que la mejora de los conocimientos y un mayor conocimiento de la situación marítima podría conducir a la reducción de las amenazas y riesgos en un 30 % de media, aunque este efecto no será, por supuesto, uniforme para el tipo de riesgo y las distintas zonas marítimas de interés para Europa.

La evaluación de los derechos fundamentales concluyó que ninguna de las opciones tiene ningún impacto significativo sobre los derechos fundamentales. Sin embargo, si se adoptasen medidas legislativas en una fase posterior, el impacto sobre los derechos fundamentales tendría que evaluarse más a fondo en ese momento.

La evaluación de los costes concluyó que el coste total en 10 años para la opción preferida se estima en 133 millones EUR. El coste central de la UE asciende a 26 millones EUR y los costes de los Estados miembros ascienden a 107 millones EUR en 10 años.

El coste para desarrollar adicionalmente el CISE depende en gran medida de la forma en que cada Estado miembro quiera organizarse internamente para conectar con el entorno, el número de servicios de información que se proporcionarán en el entorno y la gran variedad sistemas de TI existentes y previstos.

## 6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

		<b>Eficacia a corto plazo para la consecución de los objetivos</b>	<b>Beneficios económicos, sociales y ambientales a corto plazo</b>	<b>Eficacia a largo plazo para la consecución de los objetivos</b>	<b>Beneficios económicos, sociales y ambientales a largo plazo*</b>	<b>Coste</b>
<b>Opción 1</b>	<b>Hipótesis de referencia</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Opción 2</b>	<b>Comunicación</b>	+++	+++	+++	+++	€
	<b>Documento de orientación a través de una recomendación</b>	+++	+++	+++	+++	€€
	<b>Empresa común</b>	++	+	+++	+++	€€€
<b>Opción 3</b>	<b>Modificaciones de la legislación sectorial</b>	++	+	++	++	€€
	<b>Reglamento intersectorial</b>	+	+	+++	+++	€€
	<b>Reglamento</b>	++	++	++	++	€€

	<b>técnico</b>					
--	----------------	--	--	--	--	--

0: sin cambios con respecto a la hipótesis de referencia; +: aumento limitado con respecto a la hipótesis de referencia; ++: aumento moderado con respecto a la hipótesis de referencia; +++: aumento elevado con respecto a la hipótesis de referencia

## **Conclusión**

La evaluación de impacto concluyó que no será posible alcanzar el objetivo definido mediante una opción política. Las opciones legalmente vinculantes pueden abordar las limitaciones jurídicas y técnicas, pero no para las siete funciones sectoriales y pueden no abordar las barreras culturales. En particular, el mejor intercambio de información entre las autoridades civiles y militares no se puede abordar a través de esta opción. Las opciones no vinculantes son las más adecuadas para hacer frente a las barreras culturales (que parecen ser el mayor obstáculo para el intercambio de información, al menos a corto plazo) y pueden ser considerablemente útiles en la búsqueda de soluciones prácticas que podrían implicar a las siete funciones y, por lo tanto, mejorar el intercambio de información entre autoridades civiles y militares. Esas opciones, no obstante, se quedan cortas a la hora de hacer frente a las restricciones legales y los obstáculos técnicos.

Por ello, la mejor solución parece ser la de intentar lograr una combinación de varias opciones a corto, medio y largo plazo.

Parece que la mejor manera de implementar este trabajo a corto plazo es publicar una Comunicación que proporcione una hoja de ruta de implementación e identificar de manera concreta el trabajo necesario en relación con el periodo de tiempo correspondiente.

Dicha acción debe ir seguida a corto plazo por un documento de orientación para abordar en primer lugar las barreras culturales y establecer las mejores prácticas para el intercambio de información.

La subopción de abordar las limitaciones legales y técnicas a través de modificaciones de la legislación vigente a lo largo del tiempo parece ser la más proporcionada y aceptable para las partes interesadas, con el fin de evitar una excesiva intervención de la UE.

Un reglamento técnico puede ser una solución a largo plazo para implementar un estándar de una manera coherente.

Por tanto, la opción preferida sería una combinación de las opciones, 2.1 y 2.2, posiblemente junto con las 3.1, y 3.3, si se consideran necesarias.

Como consecuencia de ello, se estima que, en comparación con la hipótesis de referencia, esta combinación de políticas puede dar cuenta del 80 % de todo el potencial del proyecto del CISE, con un coste total de propiedad de 133 millones EUR, un ahorro de costes de 151 millones EUR y 460 millones EUR de impacto beneficioso y puede, por tanto, dar cuenta de un impacto positivo acumulado progresivo de al menos 611 millones EUR en los primeros diez años durante los cuales se vaya estableciendo progresivamente el CISE.

En general, se estima que el CISE aportará un impacto positivo de entre 160 y 420 millones EUR al año durante los diez años siguientes.

## **7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

La iniciativa se tendría que supervisar y evaluar a intervalos regulares mediante indicadores para medir el aumento relativo de los flujos de datos y una mayor eficiencia de las operaciones de vigilancia marítima.