

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 28.10.2010
SEC(2010) 1263 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Documento de trabalho que acompanha a proposta de Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima

COM(2010) 611
SEC(2010) 1264

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Resumo do relatório da avaliação do impacto da proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima

DG responsável: MOVE

1. PROCEDIMENTO

A presente proposta insere-se no programa legislativo e de trabalho da Comissão para 2008 (referência 2008/TREN/047, agora 2008/MOVE/047).

Os preparativos para a avaliação de impacto iniciaram-se em 2007, tendo sido criado um grupo director interserviços.

Recorreu-se a duas fontes de consultoria independentes. Em primeiro lugar, conforme previsto no artigo 22.º do Regulamento que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima (AESM), o Conselho de Administração da AESM encomendou uma avaliação externa. Com base no relatório de avaliação final, o Conselho de Administração adoptou recomendações em Junho de 2008. Em segundo lugar, os serviços da Comissão encomendaram um estudo ao abrigo de um contrato-quadro de prestação de assistência nas avaliações de impacto. Por último, foi igualmente tida em consideração a estratégia quinquenal da AESM, aprovada pelo Conselho de Administração da Agência em Março de 2010.

2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A AESM foi criada em 2002, no quadro do segundo pacote de segurança marítima e de um esforço geral para melhorar a segurança da navegação nas águas europeias, após vários acidentes marítimos que, em alguns casos, resultaram em catástrofes ambientais na Europa. A Agência iniciou as suas actividades no início de 2003 e começou a funcionar em pleno em 2004.

A avaliação externa confirma que a AESM veio preencher uma lacuna no domínio da segurança marítima na União Europeia. Além disso, as partes interessadas consideram altamente relevantes tanto o Regulamento que institui a AESM como a própria Agência. Contudo, a avaliação externa destaca que a eficácia e a eficiência da AESM podem melhorar em diversos domínios, sendo igualmente aconselháveis algumas clarificações. Assim, é necessário resolver dois conjuntos de problemas:

- 1) até que ponto o regulamento constitui a base adequada para a Agência exercer as suas funções de acordo com as expectativas das principais partes interessadas;
- 2) como lidar com uma série de problemas de governação sentidos nos primeiros anos de existência da AESM.

Se nada for feito, a incoerência entre o Regulamento que institui a AESM e a nova legislação da UE no domínio da segurança marítima suscitará incertezas quanto às

funções da AESM, bem como falta de visibilidade (quem faz o quê?). Por conseguinte, é necessário especificar melhor as funções da AESM e definir com precisão a assistência da Agência à Comissão e aos Estados-Membros à luz da evolução recente no sector marítimo (terceiro pacote de segurança marítima, política marítima integrada da UE e, nesta matéria em particular, a vigilância marítima, discussões sobre a criação de uma guarda costeira europeia, investigação marítima, papel da UE nas organizações internacionais competentes em matéria de transporte marítimo, relações com os países vizinhos). Importa garantir que, no futuro, a AESM continuará a ser capaz de responder às exigências legítimas das partes interessadas, em sintonia com a evolução no domínio da segurança marítima.

O segundo conjunto de problemas a abordar na presente revisão respeita à governação. A experiência dos últimos anos demonstrou a necessidade de clarificar algumas disposições relativas à governação, a fim de definir melhor as funções e responsabilidades da Agência, do Conselho de Administração, dos Estados-Membros e da Comissão. Presentemente, o papel da AESM reparte-se entre, por um lado, o monitorização dos Estados-Membros através de inspecções e visitas, e por outro lado, a prestação de assistência técnica, formação e serviços de apoio marítimo aos Estados-Membros. Além disso, os membros do Conselho de Administração que representam os Estados-Membros confrontam-se com uma situação de conflito potencial de interesses. Por um lado, enquanto membros do Conselho, decidem sobre as actividades e os recursos da AESM; por outro lado, representam as administrações nacionais, elas próprias objecto de visitas e inspecções da AESM para verificar a conformidade da legislação e das práticas nacionais com o direito aplicável da União. O carácter problemático das disposições subjacentes exige medidas correctivas.

3. OBJECTIVOS

O objectivo geral consiste em reforçar a segurança marítima, a protecção do transporte marítimo e a prevenção e combate à poluição por navios, de modo a aumentar a segurança dos cidadãos europeus, bem como das águas e zonas costeiras europeias.

O primeiro objectivo específico é assegurar uma maior sintonia entre as funções da AESM, consagradas no regulamento que a institui, e os diferentes elementos da legislação de segurança marítima da UE. Isto pode implicar o alargamento das funções da AESM a novos campos nos domínios da segurança marítima, da protecção do transporte marítimo e da prevenção e combate à poluição. O segundo objectivo específico consiste em clarificar os problemas de governação que vieram à tona nos primeiros anos de existência da AESM, com vista a identificar melhor as responsabilidades dos diferentes actores (Agência, Conselho de Administração, Comissão e Estados-Membros). Finalmente, o terceiro objectivo específico consiste em aumentar a visibilidade da UE na cena internacional, graças a uma assistência técnica de ponta prestada pela Agência aos Estados-Membros e à Comissão em todos os domínios da sua competência.

4. AVALIAÇÃO DO IMPACTO

Foram considerados dois conjuntos distintos de opções, o primeiro relativo às funções e o segundo à governação da AESM.

No que respeita às funções da AESM, analisaram-se as seguintes opções:

- Opção 1: «não fazer nada» (ou seja, deixar o Regulamento n.º 1406/2002 inalterado);
- Opção 2: revisão «mínima», limitada às funções decorrentes da aplicação do terceiro pacote de segurança marítima;
- Opção 3: revisão «média», englobando a opção 2 e grande parte das actividades do Memorando de Entendimento de Paris para a inspecção de navios pelo Estado do porto (MOU de Paris);
- Opção 4: revisão «ampla», englobando a opção 3 e as novas funções nos domínios da segurança, da investigação e da política marítima em geral.

Logo à partida, considerou-se que as opções 2 a 4 não eram conflitantes, mas sim cumulativas, e que em cada uma destas opções havia várias funções específicas que convinha definir e avaliar individualmente, o que poderia levar a uma redefinição parcial das opções.

No que toca às funções da Agência, os prováveis impactos económico, social e ambiental das opções são limitados, devido ao âmbito restrito das alterações consideradas. Além disso, não é possível quantificar com precisão os impactos das opções analisadas. De facto, todas as funções da AESM assumem a forma de assistência técnica à Comissão e aos Estados-Membros. Com os instrumentos actualmente disponíveis, não é possível medir o contributo da assistência técnica para a realização dos objectivos.

Em termos de custos ou benefícios, não foi identificado, em nenhuma das opções, qualquer impacto mensurável na competitividade do sector marítimo. No entanto, parte-se do princípio de que a assistência da AESM aos Estados-Membros e à Comissão beneficiaria indirectamente o sector marítimo, porquanto os Estados-Membros e a Comissão ficariam em melhores condições para exercer a sua actividade de regulação. Por definição, a assistência técnica da AESM não deve acarretar carga administrativa nem custos para os Estados-Membros. Embora seja difícil quantificar as possíveis economias para os Estados-Membros, durante as consultas às partes interessadas um grande número de representantes de Estados-Membros afirmou prever economias a nível nacional com o alargamento da assistência técnica da AESM. O principal impacto económico identificado reside no aumento do orçamento da AESM, devido às dotações administrativas e operacionais necessárias ao desempenho de funções adicionais.

O impacto social de todas as opções é marginal, podendo inferir-se alguns efeitos indirectos positivos ao nível da segurança e das condições de trabalho/de vida dos marítimos e passageiros a bordo dos navios.

Quanto ao impacto ambiental, espera-se que as opções 2 a 4 produzam um impacto ambiental positivo, pois as medidas em análise contribuiriam para uma maior segurança dos navios e da navegação.

Dada a experiência da AESM em actividades semelhantes, concluiu-se que a Agência seria eficaz, ou mesmo altamente eficaz, no exercício da grande maioria das funções possíveis. Estas incluem todas as funções ligadas às opções 2 e 3, sendo que, na opção 4, as duas funções no domínio da investigação e as duas funções no domínio da cooperação com países terceiros vizinhos foram classificadas de «razoavelmente eficazes», visto que ambas representariam novos domínios de actividade da Agência. Nas opções 2 a 4, praticamente todas as novas funções possíveis apresentam um elevado valor acrescentado para a UE.

Para avaliar a viabilidade das diferentes opções em análise, os serviços da Comissão tiveram também de considerar a disponibilidade de meios orçamentais. As Perspectivas Financeiras até 2013 não permitem reunir os recursos orçamentais necessários para a AESM desempenhar todas as novas funções possíveis e desejáveis. Assim, os serviços da Comissão tiveram que ser selectivos face às funções identificadas na avaliação de impacto, em função da sua pertinência e do seu valor acrescentado para a UE. Entretanto, a AESM tem exercido algumas das novas funções com base no actual regulamento e nos meios orçamentais de que dispõe.

No que se refere à governação da AESM, analisaram-se as seguintes opções:

- Opção 1: «não fazer nada» (ou seja, deixar o Regulamento n.º 1406/2002 inalterado);
- Opção 2: revisão dos problemas de governação dentro do quadro institucional de uma agência reguladora;
- Opção 3: revisão radical, através da transformação do quadro institucional em que a AESM presentemente opera.

A solução radical da opção 3 foi preterida numa fase inicial, visto que os custos administrativos da transformação foram considerados desproporcionados. Além disso, a divisão da Agência em duas subentidades distintas daria azo a ineficiências indesejadas e contraproducentes. Assim, decidiu-se manter a AESM como agência «reguladora», com um elevado grau de autonomia e uma única estrutura. Partindo do princípio de que os aspectos da governação abordados na revisão não teriam qualquer impacto negativo em termos económicos, sociais ou ambientais, decidiu-se avançar com a opção 2. De facto, seria ilógico, seguindo a opção 1, não resolver os problemas da governação no quadro da revisão das funções da AESM.

À luz das deliberações interinstitucionais em curso sobre o sistema de agências da UE, decidiu-se, numa fase inicial da elaboração da proposta, pôr de parte as questões de natureza horizontal (por exemplo, a estrutura e os direitos de voto no Conselho de Administração) e centrar a atenção nos problemas de governação específicos da AESM (por exemplo, a organização das inspecções nos Estados-Membros). Deste modo, a proposta contém um número limitado de melhorias e clarificações sobre a governação da Agência.

5. CONCLUSÃO

Os serviços da Comissão concluem que a opção 4, que engloba, como se explica acima, as opções 2 e 3, é a preferível para a revisão das funções da AESM. Assegura-se assim a continuação da prestação de uma assistência técnica valiosa à Comissão e aos Estados-Membros por parte da Agência, em todos os domínios da sua competência. Todavia, dada a situação orçamental referida no ponto anterior, os serviços da Comissão optaram por uma abordagem mais limitada da opção 4. Considerando a situação orçamental e os desenvolvimentos e investimentos já realizados entre 2008 e 2011, os custos do alargamento da AESM ficam limitados a 18 lugares suplementares, a preencher gradualmente entre 2012 e 2014, seis dos quais serão preenchidos através de reafecções interna no seio da AESM. O impacto orçamental está estimado em cerca de 3 900 000 EUR no período 2012-2015.