

Síntese

Estudo da avaliação do impacto que apoia o estabelecimento do CISE

Em 2013-2014, a COWI realizou um estudo da avaliação do impacto como contribuição para a Comissão Europeia e para a própria avaliação do impacto d' «O Ambiente Comum de Partilha da Informação (CISE) de vigilância do domínio marítimo da UE» da DG Assuntos Marítimos e Pescas. O estudo da avaliação do impacto foi implementado em paralelo com várias outras atividades iniciadas pela DG Assuntos Marítimos e Pescas, beneficiando, desta forma, do parecer do Grupo Técnico Consultivo (TAG) e do Subgrupo de Peritos dos Estados-Membros (MSEsG) sobre a integração da vigilância marítima e, em particular, da estreita colaboração com o Projeto de Cooperação que forneceu estimativas preciosas sobre os benefícios de uma melhor vigilância marítima.

De um modo geral, os resultados do estudo e a sua consequente contribuição para a DG Assuntos Marítimos e Pescas apoiam o estabelecimento do CISE. A análise jurídica demonstra que é viável desenvolver e implementar opções políticas que criem um ambiente funcional para o CISE e a análise de custo-benefício demonstra que estas opções políticas podem dar origem a elevadas relações custo-benefício com benefícios significativos nos domínios económico, social e ambiental.

Avaliação da situação atual do domínio marítimo da UE

A avaliação dos prováveis custos e benefícios do CISE foi realizada com base numa avaliação exaustiva da atual situação do domínio marítimo da UE. Esta avaliação partiu do reconhecimento de que, nas águas comunitárias, ocorrem dezenas de milhares de atividades todos os dias. Para garantir que estas atividades se desenrolam de maneira segura e para avaliar e gerir o seu impacto na segurança, na economia, no ambiente marinho, etc., a vigilância torna-se absolutamente necessária. Esta necessidade e, conseqüentemente, a necessidade de melhoria, suscita uma realidade diária complexa para as autoridades de vigilância marítima que procuram gerir e responder adequadamente aos riscos marítimos associados.

Para além disso, a COWI beneficiou dos conhecimentos especializados da Wise Pens International para a avaliação de situações e acontecimentos que possam afetar negativamente o domínio marítimo da UE nos próximos anos. Esta avaliação dos riscos destaca se e onde o CISE pode reduzi-los. Uma das principais conclusões é a de que o tipo de risco marítimo difere consoante as fontes de risco e as bacias marítimas. Por exemplo, os fatores de risco relacionados com a segurança parecem demonstrar uma elevada diversidade entre bacias marítimas enquanto os riscos

relacionados com o ambiente parecem ser mais homogêneos. A aplicação de uma abordagem de consulta Delphi concluiu que, de um modo geral, os riscos marítimos no domínio marítimo da UE se encontram na categoria «médio a elevado», havendo, assim, margem para melhorias.

O ponto da partida para o CISE não é, contudo, uma situação onde não existe partilha de informações *dentro* das comunidades de utilizadores dos Estados-Membros ou *entre* comunidades de utilizadores. Neste caso, “comunidades de utilizadores” diz respeito à segurança marítima, ao controlo das pescas, à poluição marinha, às alfândegas, ao controlo fronteiriço e à aplicação geral da legislação e à defesa. De facto, já foram envidados grandes esforços para aumentar a eficiência das atividades de vigilância através da recolha e intercâmbio de informações de vigilância marítima (posição dos navios, dados relativos à carga, etc.) entre as autoridades de controlo, nomeadamente entre fronteiras nacionais, *no seio* das respetivas comunidades de utilizadores de vigilância marítima. No entanto, a partilha de dados de vigilância *entre* as comunidades de utilizadores não ocorreu na mesma medida, conduzindo a situações em que os dados que poderiam ser úteis a outras comunidades de utilizadores não foram partilhados ou em que várias autoridades recolhem os mesmos dados.

Limitações técnicas, jurídicas e culturais na partilha de informação

Através de um escrutínio dos atuais sistemas de vigilância marítima e de acordos de cooperação no domínio marítimo da UE, o estudo da avaliação do impacto conclui que existem poucas limitações *técnicas* para alcançar um grau mais elevado de partilha de informações. As condições *jurídicas* para a partilha de informação ao nível da UE estão fragmentadas e assentam principalmente numa abordagem sectorial (vertical). Por outras palavras, enquanto a vasta maioria das disposições jurídicas da legislação sectorial da UE prevê a partilha de informação apenas *dentro* dos setores, são poucas as disposições que preveem especificamente a partilha de informações *entre* funções. Contudo, isto não exclui necessariamente a partilha entre setores, desde que a partilha não seja proibida por legislação sobre a proteção de dados pessoais ou por normas nacionais que regem a confidencialidade, os direitos de propriedade intelectual, etc. Todavia, a complexidade jurídica resulta, muitas vezes, em incertezas sobre que tipo de informação deve ser partilhada, com quem e para que finalidade. Existem ainda fatores *culturais* que afetam a partilha de informação. Estes fatores estão em grande parte relacionados com o elevado grau de pensamento sectorial que prevalece na vigilância marítima, que assenta em legislação sectorial, tal como salientámos. De um modo geral, o estudo conclui que o aumento da partilha de informação exigirá uma mudança de atitude por parte das autoridades de vigilância marítima, com vista ao desenvolvimento de um *interesse comum* no mar.

A razão para agir e o direito a fazê-lo na UE

A avaliação da atual situação no domínio marítimo da UE e a análise jurídica concluem que a UE tem os motivos e o direito de agir para melhorar a partilha de informação sobre vigilância marítima. Uma razão é o facto de o CISE fazer parte da tendência regulatória da UE sobre as redes de informação transnacionais. A natureza transnacional do CISE caracteriza-se pela interação horizontal entre as administrações nacionais, motivada principalmente pelas sinergias da ligação em rede. Este tipo de abordagem corresponde às tendências transnacionais europeias das redes de informação, tal como são utilizadas atualmente. Desta forma, incentiva-se a

interação direta entre as administrações nacionais e é um bom exemplo da aplicação prática dos princípios da subsidiariedade.

Opções de políticas

O passo seguinte consiste em selecionar a política que ofereça aos Estados-Membros as melhores condições de ligação ao CISE, melhorando, desta forma, a partilha de informação para a vigilância do domínio marítimo da UE. Desta forma, aumentaria a eficiência e a relação custo-eficácia das operações marítimas, incluindo o reforço da cooperação entre as autoridades marítimas, o que implica selecionar a política que mais diminua as limitações técnicas, jurídicas e culturais.

A política preferida foi identificada através da análise de várias opções, as quais, para além da opção de (1) não desenvolvimento de iniciativas europeias adicionais, foram categorizadas como (2) cooperação voluntária ou (3) opções juridicamente vinculativas:

- › **Política 1: O não-desenvolvimento de iniciativas europeias** (cenário de base) não altera a abordagem atual. O quadro europeu específico do CISE basear-se-á nos acordos políticos não vinculativos existentes e o desenvolvimento futuro do CISE irá depender das iniciativas dos Estados-Membros e das agências da UE para integrar os sistemas de partilha de informação sobre vigilância marítima principalmente a nível nacional, regional ou internacional.
- › **Política 2: A cooperação voluntária** procura implementar o CISE, utilizando instrumentos que estimulem a cooperação voluntária entre os Estados-Membros. A política 2 divide-se em duas subopções:

 - › **Subopção 2.1: A recomendação para a implementação e gestão do CISE** oferece recomendações, melhores práticas e diretrizes sobre a partilha de informação, práticas e cooperação administrativas e diretrizes técnicas e operacionais.
 - › **Subopção 2.2: A empresa comum** procura institucionalizar a cooperação voluntária numa estrutura formal que forneça um quadro para atividades adicionais, encoraje e, sempre que necessário, ajude os Estados-Membros da UE a aumentar a partilha de informação sobre vigilância marítima entre as comunidades de utilizadores e a alcançar uma partilha de informação mais eficaz e coordenada.
- › **Política 3: As opções juridicamente vinculativas** procuram abordar os objetivos do CISE, aplicando disposições juridicamente vinculativas. Esta opção compreende, igualmente, duas subopções:

 - › **Subopção 3.1: A eliminação das limitações jurídicas na legislação sectorial para a partilha de informações transfronteiriça e intersectorial** identificará e eliminará as limitações através de atos legislativos que alterarão, na medida necessária, a legislação sectorial existente para uma implementação eficaz do CISE. Poderá ser incluída a possibilidade de transferir

dados pessoais para determinadas funções enumeradas, na condição de que estes dados sejam salvaguardados em conformidade com os princípios da proteção dos direitos fundamentais de um indivíduo.

- › **Subopção 3.2: A introdução de um quadro vinculativo do CISE** visa introduzir um quadro jurídico vinculativo que englobe múltiplas comunidades de utilizadores, dependendo da sua base jurídica, procedimentos legislativos aplicáveis e cláusulas constitucionais de inclusão e exclusão dos Tratados da UE. De uma perspetiva jurídica, prevê-se que um quadro jurídico deste género, dividido em vários pacotes abrangentes, assente em várias bases jurídicas.

Claro que também é possível combinar opções de políticas voluntárias e jurídicas. Por conseguinte, o estudo da avaliação do impacto inclui, igualmente, uma análise de combinações adequadas.

Visões
arquitetónicas e
opções de políticas

Na prática, será implementada uma política do CISE com o apoio de uma arquitetura CISE. Foram desenvolvidas várias visões arquitetónicas pela DG Informática e pela DG Assuntos Marítimos e Pescas que foram subsequentemente avaliadas/comentadas pelo MSEsG. Preferiu-se uma «visão híbrida», baseada em vários fornecedores de serviços CISE, coordenados pelos Estados-Membros e pelas comunidades de utilizadores. Do mesmo modo, a análise das opções de políticas do CISE conduziu à preferência pela visão híbrida como a solução mais adequada para apoiar a implementação de cada uma das opções.

Análise do impacto
das opções de
políticas

A análise do impacto das políticas do CISE foi realizada com recurso às abordagens descendente e ascendente. A abordagem descendente baseou-se principalmente em informações recolhidas através de um inquérito às partes interessadas no setor marítimo nos Estados-Membros, entrevistas com partes interessadas selecionadas e revisão de literatura especializada, incluindo os dois projetos-piloto: BluemassMed e MARSUNO. Sendo a abordagem principal, a abordagem ascendente baseou-se nas estimativas fornecidas pelo Projeto de Cooperação relativas à redução de custos e outros benefícios para vários casos de partilha de informação. Uma vez que teve por base casos concretos, esta análise não abrangeu todas as situações possíveis em que o CISE pode proporcionar benefícios. Por este motivo, os resultados apresentados são denominados *benefícios mínimos*.

As estimativas de **custo** para o CISE foram sobretudo fornecidas pela Gartner. Estas estimativas cobrem o desenvolvimento e a manutenção das normas de intercâmbio de informações e dos componentes de TI e a interligação dos sistemas europeus específicos do setor existentes, assim como dos sistemas dos Estados-Membros existentes. Para além disso, as estimativas de custo incluem outros elementos para além dos de TI, tais como o pessoal, a eletricidade e a superfície. A Gartner calcula que o custo total do CISE para um *período de dez anos* será entre 67,6 e 115,7 milhões de euros.

O CISE não envolve encargos administrativos significativos adicionais. O cerne do CISE e a conjugação preferida de políticas (ver em baixo) assentam em medidas legislativas e acordos já existentes e na cooperação voluntária entre as autoridades

envolvidas. Assim, as atividades administrativas relacionadas com o CISE terão os custos habituais.

As estimativas de **benefício** para o CISE fazem, tal como mencionado, a distinção entre a redução de custos e outros benefícios, nomeadamente económicos, sociais e ambientais. A redução de custos resulta, por exemplo, da redução da duplicação de dados devido às fontes de informação intersectoriais ou da simplificação da utilização de recursos de vigilância, tais como navios e aeronaves. Assim, a redução de custos pertence ao grupo de benefícios económicos que inclui, igualmente, as estimativas do valor para a sociedade da redução das mercadorias de contrabando e de contrafação que entram nos mercados da UE. Os benefícios sociais do CISE incluem um melhor tratamento das questões relacionadas com a imigração irregular, a diminuição das vítimas no mar devido ao menor número de acidentes marítimos e o alívio do impacto socioeconómico da menor quantidade de droga e armas que entra na UE. Por fim, os benefícios ambientais resultam principalmente da redução dos custos associados ao derramamento de petróleo e a outras descargas.

As estimativas de benefício relacionado com os diferentes impactos económicos, sociais e ambientais do CISE, com base nas conclusões do Projeto de Cooperação, dão origem a uma estimativa total do *pleno benefício potencial* entre 162,7 e 179 milhões de euros *por ano*, sendo que *potencial* significa que as estimativas são calculadas no pressuposto de que não existem limitações na partilha de informação nos diferentes casos de uso. O potencial de redução de custos será de entre 40,1 e 44,1 milhões de euros por ano enquanto o valor do impacto económico, ambiental e social será de entre 122,6 e 164,9 milhões de euros por ano. Tal como referido, estas estimativas são calculadas com recurso a uma abordagem de *benefícios mínimos* e convém assinalar que o Projeto de Cooperação prevê cenários de benefícios do CISE ainda mais otimistas. Estas estimativas de benefícios mais elevados reforçam os argumentos a favor de um investimento no CISE, tal como defendido por este estudo de avaliação do impacto.

Foram então calculadas as **relações custo-benefício** – tal como demonstrado na tabela em baixo – para as diferentes políticas do CISE. Estas estimativas baseiam-se em pressupostos sobre a *potencial* quantidade adicional de informação sobre a vigilância marítima (que atualmente não é partilhada) que será *efetivamente* partilhada como resultado da implementação de uma determinada política. Para além disso, as estimativas de custo-benefício para o *período de dez anos* pressupõem que a implementação do CISE requer algum tempo e que, por isso, tanto os custos como os benefícios aumentam ao longo do tempo.

A tabela demonstra que todas as políticas do CISE deverão apresentar elevadas relações custo-benefício. Esta relação atinge os 4,65 na Opção 2.2: cooperação voluntária através de uma empresa comum, ligeiramente superior ao da conjugação de políticas. Contudo, prevê-se que os benefícios mais elevados resultem da conjugação de políticas, sendo que esta opção é também a que apresenta a maior diferença entre os benefícios e os custos em termos absolutos. Assim, a conjugação de políticas é considerada a opção preferida. Espera-se que a relação custo-benefício mais baixa seja a da opção «Livro Branco» – visto que uma parte importante dos custos corresponde a um custo fixo que tem de ser coberto, de forma equitativa, pelos benefícios de todas as políticas.

A distribuição entre os benefícios económicos, sociais e ambientais é quase equilibrada, sendo que os benefícios mais elevados ocorrem no domínio social. No entanto, neste contexto, é necessário salientar que as estimativas incluem apenas os benefícios que foram selecionados pelo Projeto de Cooperação e apenas os que puderam ser quantificados. Por este motivo, outros benefícios económicos (tais como o rendimento mais elevado para o setor dos transportes marítimos devido a águas comunitárias mais seguras), benefícios sociais adicionais (tais como as oportunidades locais de emprego) e benefícios ambientais (tais como a diminuição da poluição química) devem ser tidos em conta aquando da avaliação do valor acrescentado do CISE. Assim, os cálculos são favoráveis à implementação do CISE mesmo sem ter em consideração estes benefícios adicionais.

Custos totais, redução de custos e impacto [outros benefícios] (em milhões de euros, entre 2014 e 2023) das opções políticas e relações de desempenho

	Opção política 1: O não-desenvolvimento de iniciativas europeias	«Livro Branco»	Opção 2.1	Opção 2.2	Opção 3.1	Opção 3.2	«Regulamentos técnicos»	Conjugação de políticas: «Livro Branco» + 2.1 + 2.2 + 3.1
Principais medidas (milhões de euros)								
Custo total (TCO)	0	60	75	106	86	86	86	133
Redução de custos	0	37	75	122	94	94	94	151
Impacto	0	114	228	373	286	286	286	460
Benefício total	0	151	303	495	380	380	380	611
- benefício económico	0	45	90	146	112	112	112	181
- benefício social	0	50	101	165	126	126	126	203
- benefício ambiental	0	56	112	184	141	141	141	227
Relações de desempenho								
Redução de custos/TCO	0	0,62	1,00	1,15	1,09	1,09	1,09	1,14
Impacto/TCO	0	1,88	3,05	3,51	3,34	3,34	3,34	3,47
Benefício total/TCO	0	2,50	4,05	4,65	4,43	4,43	4,43	4,61

Fonte: Cálculos da COWI.

Nota: As duas opções «Livro Branco» e «Regulamentos técnicos», que estão incluídas na Avaliação do Impacto produzida pela DG Assuntos Marítimos e Pescas, foram, por uma questão de consistência, incluídas na apresentação dos cálculos. Assim, para uma descrição das mesmas, consulte o relatório da Avaliação do Impacto da DG Assuntos Marítimos e Pescas.

Conclusão: os resultados do estudo apoiam o estabelecimento do CISE

Concluimos que o estudo da avaliação do impacto apoia o estabelecimento do CISE. A avaliação da atual situação no domínio marítimo da UE e a análise jurídica concluem que existem motivos para que a UE tome medidas para melhorar a partilha de informação sobre vigilância marítima e que tem o direito de agir. Assim, chega-se à conclusão de que é viável definir e implementar políticas que criem um ambiente funcional para o CISE. Para além disso, todas as políticas relevantes do CISE são avaliadas para criar elevadas relações custo-benefício. Por fim, conclui-se que a política preferida para o CISE é uma conjugação de medidas voluntárias e jurídicas.