

**PARECER**

*Sobre a*

*INICIATIVA EUROPEIA*

**COM (2010) 611 – Proposta de Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002, que institui a Agência Europeia de Segurança Marítima (AESM)**

*Documentos associados:*

- SEC (2010) 1263 – Documento de trabalho dos serviços da Comissão: resumo de avaliação de impacto;**
- SEC (2010) 1264 – Commission staff working document: impact assessment**

**I – NOTA PRELIMINAR**

A iniciativa europeia em apreço refere-se à área dos Assuntos do Mar, os quais, na orgânica do funcionamento dos órgãos de soberania da República Portuguesa, estão sob a tutela desta Comissão Parlamentar de Defesa.

A Assembleia da República passou a fazer, nas quatro últimas sessões legislativas, um acompanhamento substancialmente mais intenso da participação portuguesa no processo de construção da União Europeia. Tal decorre da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de Construção Europeia”*.

É nesta conformidade legal que a Comissão de Assuntos Europeus remeteu à Comissão de Defesa Nacional a presente *“Proposta de Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002, que institui a Agência Europeia de*

*Segurança Marítima*”, à qual estão associados dois documentos de trabalho, o *SEC (2010) 1263* e o *SEC (2010) 1264*.

A Comissão de Defesa elabora o presente Parecer para efeitos de análise da conformidade com o princípio da subsidiariedade da iniciativa em apreço.

## **II – ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DA INICIATIVA**

A Comissão de Defesa Nacional gostaria de começar por sublinhar que a Agência Europeia de Segurança Marítima (adiante designada por AESM ou Agência) está sediada em Portugal, mais concretamente em Lisboa na histórica zona da Ribeira das Naus. A Comissão de Defesa Nacional congratula-se pelo facto de o deputado relator ter tido oportunidade, então na qualidade de autarca de Lisboa, de dar um contributo, modesto mas empenhado, na candidatura da cidade capital do nosso país para receber a referida AESM.

A AESM no entanto só veio a iniciar as suas actividades em Março de 2003, após a adopção, em Agosto de 2002, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, do respectivo Regulamento constitutivo que lhe havia sido proposto pela Comissão, no final de 2000. Estava-se no rescaldo do acidente do petroleiro “Erika” e da grave poluição por hidrocarbonetos dele resultante. A criação da Agência ocorre 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. Ainda antes da entrada em funcionamento pleno da AESM, ocorreu em 2002 o naufrágio do petroleiro “Prestige”, a noroeste das costas portuguesa e espanhola.

A força das circunstâncias levou à evolução da legislação da UE no domínio marítimo. Devido a essa evolução, o *Regulamento n.º 1406/2002*, constitutivo da AESM, foi alterado três vezes. A primeira alteração incidiu nos procedimentos financeiros e orçamentais e na transparência. A segunda, elaborada após o acidente do “Prestige”, entrou em vigor em 2004 e atribuiu um número considerável de novas funções à Agência, em especial no domínio da preparação e do combate à poluição. A terceira

alteração dotou a AESM de um quadro financeiro plurianual no período 2007-2013. Estas alterações revelaram-se, no entanto, insuficientes para a AESM poder enfrentar os novos desafios que se lhe colocavam, na sua maioria exteriores quer à própria AESM, quer à Agência e ao conjunto da UE.

Uma avaliação externa determinada pelo respectivo Conselho de Administração confirma que a AESM veio preencher uma lacuna no domínio da segurança marítima europeia. Contudo, a avaliação externa destaca que a eficácia e a eficiência da Agência podem melhorar em diversos domínios, sendo igualmente aconselháveis algumas clarificações. Foram identificados dois conjuntos de problemas: primeiro, 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; segundo, como lidar com uma série de problemas de governação sentidos nos primeiros anos de existência da AESM.

A identificação do primeiro problema da AESM diz-nos que, se nada for feito, a incoerência entre o Regulamento que institui a Agência e a nova legislação da UE no domínio da segurança marítima suscitará incertezas quanto às funções da AESM, bem como a sua falta de visibilidade, por não se saber 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. 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. Convém ter em conta a mudança ocorrida: o terceiro pacote de segurança marítima, a 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 e relações com países vizinhos.

O segundo conjunto de problemas que se abordam 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, a Agência tem um duplo papel de inspecção e de assistência técnica aos

Estados-Membros. Os administradores defrontam-se com um conflito potencial de interesses: enquanto membros do Conselho, decidem sobre as actividades e os recursos da AESM; enquanto representantes das administrações nacionais, têm de gerir a situação criada aos seus representados com as visitas e inspecções da Agência, que tem o dever de verificar a conformidade da legislação e das práticas nacionais com o direito aplicável da União.

### III – OBJECTIVOS DA INICIATIVA

Hoje, a AESM presta apoio técnico e científico aos Estados-Membros e à Comissão para ajudar os primeiros a aplicarem correctamente a legislação da UE no domínio da segurança marítima, da protecção do transporte marítimo e da prevenção da poluição por navios, acompanhar a aplicação desta legislação, avaliar a eficácia das medidas adoptadas e contribuir para o desenvolvimento de novas medidas.

Para se viabilizarem estas tarefas no novo quadro legislativo europeu e perante as dificuldades diagnosticadas, tem de se ter em conta as adaptações a fazer para se prosseguir o *objectivo geral* da acção da Agência: reforçar a segurança marítima, a protecção do transporte marítimo e a prevenção e combate à poluição de navios, de modo a aumentar a segurança dos cidadãos europeus, bem como das águas e zonas costeiras europeias.

Assim 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. Tal 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. O papel da AESM na solução do problema gerado pelo derrame petrolífero no Golfo do México, este Verão, teve tanto de notável como de discreto.

Assim, o objectivo da medida proposta consiste em alterar o Regulamento n.º 1406/2002 clarificando as funções e o papel actuais da AESM e alargando as funções da Agência a novos domínios em evolução a nível internacional e da UE.

Por outro lado, conforme estabelecido pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, os serviços da Comissão estão a trabalhar num estudo de viabilidade da criação de uma Guarda Costeira Europeia. Até à data, os serviços da Comissão concluíram que, em relação a determinadas operações de guarda costeira, seria possível reforçar as sinergias a nível da UE através das actividades da AESM. Este reforço poderia ser aprofundado com o alargamento das funções da AESM em domínios específicos, nomeadamente na vigilância do tráfego marítimo e das rotas de navegação, bem como na assistência aos Estados-Membros na localização de possíveis poluidores.

#### **IV – CONTEÚDO DA INICIATIVA**

A proposta contém dois artigos. O primeiro especifica as alterações ao Regulamento n.º 1406/2002 propostas, enquanto o segundo se refere à entrada em vigor do regulamento:

Artigo 1.º (Objectivos) - Tal como antes se referiu, os objectivos do regulamento permanecem inalterados, propondo-se apenas ligeiras alterações;

Artigo 2.º (Funções) – Nova redacção, clarificadora, respeitando estrutura anterior;

Artigo 3.º (Inspeções) – Suprime-se a definição da política de inspeções definida pelo Conselho de Administração e toma-se como exemplo a Agência Europeia para a Segurança da Aviação, no que respeita ao estabelecimento dos métodos de trabalho da AESM neste domínio;

Artigo 4.º (Transparência) – Sem alteração;

Artigo 5.º (Estatuto Jurídico) – Pequenas alterações nos n.º 3, relativo aos Centros Regionais e no n.º 4, permitindo a cooperação administrativa com outros organismos através de acordos que não são tratados internacionais;

Artigo 6.º (Pessoal) – Sem alteração;

Artigo 7.º (Privilégios) – Sem alteração;

Artigo 8.º (Responsabilidade) – Sem alteração;

Artigo 9.º (Línguas) – Sem alteração;

Artigo 10.º (Conselho de Administração) – Pequenas alterações no n.º 2, de adaptação ao art. 2.º.

Artigo 11.º (Composição) – Sem alteração;

Artigo 12.º (Presidência) – Sem alteração;

Artigo 13.º (Reuniões) – Sem alteração;

Artigo 14.º (Votação) – Sem alteração;

Artigo 15.º (Director Executivo) – Alterações consequentes de anteriores;

Artigo 16.º (Nomeação) – Acresce três chefes de departamento;

Artigo 17.º (Países terceiros) – Sem alteração;

Artigo 18.º (Orçamento) – Pequena alteração no n.º 1, relativa à facturação detalhada do intercâmbio de dados marítimos;

Artigo 19.º (Controlo orçamental) – Sem alteração;

Artigo 20.º (Fraude) – Sem alteração;

Artigo 21.º (Disposições financeiras) – Sem alteração;

Artigo 22.º (Avaliação) – Pequena alteração, tornando-a regular;

Artigo 23.º (Início da actividade) – Supressão, por desactualização;

Artigo 24.º (Entrada em vigor) – Sem alteração.

## **V – OPINIÃO DO RELATOR**

O Deputado relator gostaria ainda de sublinhar, talvez de uma forma marcadamente heterodoxa, que não são competências que faltam à EMSA, é a EMSA que tem faltado às suas competências. Quando à EMSA compete, designadamente: "a segurança e protecção marítimas e a prevenção e combate da poluição pelos navios", já lhe compete tudo e dificilmente necessitará de mais.

Contrariamente ao que é afirmado no Enquadramento e nos Objectivos, as mudanças verificadas no âmbito referido (*packages* Prestige e Erica) não exigem alargamento de competências, o que "exigem" é maior competência no exercício das competências actuais.

Questões igualmente referidas como a política marítima da UE (auto-estradas do mar, etc.) não são nem devem ser competências da AESM, na medida em que a segurança não se deve misturar com interesses económicos (regulador e regulado). A investigação de acidentes é uma responsabilidade dos Estados, conforme dispõe a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, e é regulada não apenas por uma Directiva comunitária mas também, e essencialmente, pelo Código da Organização Marítima Internacional (IMO), pelo que é uma matéria não avocável pela UE/EMSA.

Quanto à visibilidade da UE que se pretende acrescida através da EMSA, esta também não necessita de mais poderes; o que necessita é de melhor aproveitamento “*in house*” dos recursos humanos disponíveis na Agência e uma maior originalidade da sua produtividade técnica regulamentadora. Uma maior visibilidade implica a produção de regulamentação menos baseada em regulamentos já existentes a nível da IMO, mas sim sustentada em novos princípios científicos que fundamentem novas necessidades de segurança marítima conjugados com análises de custo/benefício. A afirmação da Agência a nível internacional passa ainda pela sua transformação em entidade mais produtora de trabalho científico do que compradora em *outsourcing* desse material como tem acontecido. Esta é, aliás, infelizmente, uma certa deriva despesista, e burocrática, a que algumas estruturas da UE, e os eurocratas que as dominam sem grande controlo por parte das instituições políticas representativas da UE, nos têm habituado.

## **VI – CONCLUSÕES**

A proposta de alteração do Regulamento da Agência Europeia de Segurança Marítima resulta da constatação da necessidade da sua adaptação às novas realidades legislativas e à melhoria do seu funcionamento. A proposta encontra-se apoiada num relatório de avaliação de impacto. O impacto orçamental é limitado a um total de 3,9 M€ para o período 2012-2015. Sublinhe-se, mais uma vez, sem com isso pôr em causa a presente iniciativa, a deriva burocrática e despesista que está infelizmente presente nesta nova iniciativa regulamentar. Claro que a “avaliação externa independente” confirmou a necessidade de intervenção da UE para ajudar os Estados-Membros e a Comissão a

atingirem o nível exigido de segurança marítima, protecção do transporte marítimo e protecção do meio marinho na UE. Claro que, além disso, foi reconhecida a “eficácia” das actividades da Agência. Essa é, diríamos que inevitavelmente, a lógica do sistema eurocrático, mesmo quando fundada na melhor das intenções.

A base jurídica da proposta é o artigo 100, n.º 2, do Tratado de Funcionamento da União Europeia, que serviu de base jurídica ao Regulamento n.º 1406/2002. A escolha do instrumento jurídico é adequada, na medida em que um regulamento é o instrumento mais apropriado para alterar um regulamento em vigor. Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade são plenamente respeitados. As medidas propostas são proporcionadas, na medida em que alteram unicamente as partes do regulamento em vigor que carecem de clarificação ou modificação.

As questões de segurança marítima são relevantes para a Defesa, na medida em que contribuem para configurar, de um modo ou de outro, seja na liberdade de navegação, seja na preservação do ambiente marinho, o ambiente estratégico em que nos moveremos no futuro. Ora, é em função dele que as grandes opções de Defesa são tomadas.

## **VII – PARECER**

Perante a matéria exposta e considerada, a Comissão de Defesa toma conhecimento da *Proposta de Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002 que institui a Agência Europeia de Segurança Marítima* e dos dois documentos de trabalho que a acompanham, entendendo que o presente Relatório-Parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Lisboa, 6 de Dezembro de 2010.

O Deputado Relator,

João Soares

O Presidente da Comissão,

José Luís Arnaut