COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.11.2021
COM(2021) 688 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre o ponto da situação dos preparativos para a plena aplicação dos Regulamentos Interoperabilidade, em conformidade com o artigo 78.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/817 e o artigo 74.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/818

Resumo

Os Regulamentos Interoperabilidade (2019/817 e 2019/818) exigem que a Comissão apresente anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um **relatório** sobre o ponto da situação dos preparativos para a sua plena aplicação. O presente relatório é o **segundo relatório** da **Comissão**.

O lançamento da nova arquitetura informática no domínio da migração, das fronteiras e da segurança é a pedra angular de um dos sistemas mais modernos de gestão das fronteiras do mundo. Os Estados-Membros da UE e os países associados a Schengen, as agências da UE e a Comissão têm de avançar em conjunto para a lançarem plena e atempadamente. **Qualquer atraso acarretará atrasos para todos** e é igualmente suscetível de agravar os **custos**.

Desde o último relatório, a Comissão continuou a debater, nos comités e grupos de peritos competentes, uma série de **atos de execução e atos delegados** necessários para o desenvolvimento dos componentes de interoperabilidade. Neste momento, **24 atos legislativos** que se encontram em várias fases do processo de adoção já foram, ou serão em breve, submetidos a votação formal nos comités de interoperabilidade. Os **restantes dois atos legislativos** estão em preparação. No total, são necessários **74** atos de execução e atos delegados para criar a nova arquitetura informática.

Desde 2019, a Comissão tem vindo a organizar bienalmente **fóruns de alto nível sobre interoperabilidade** que reúnem todas as partes interessadas. O objetivo é debater a forma de fazer avançar os preparativos e a prontidão, identificar os riscos e soluções e prestar todo o apoio necessário para assegurar que o quadro de interoperabilidade seja plenamente aplicado até à data prevista, o **final de 2023**.

O **Quinto Fórum da Interoperabilidade**, realizado em abril de 2021, destacou o seguinte:

- A criação do Sistema de Entrada/Saída (SES) e a revisão do Sistema de Informação de Schengen (SIS) encontram-se em fases críticas, com a entrada em funcionamento prevista destes sistemas (maio de 2022 e fevereiro de 2022, respetivamente) a aproximar-se rapidamente.
- O Sistema de Entrada/Saída enfrenta riscos de atrasos em relação ao calendário de execução acordado. Alguns Estados-Membros têm sentido dificuldades para cumprir o calendário, principalmente devido a atrasos nos procedimentos de adjudicação de contratos. Desde o Fórum de abril, os atrasos nas entregas dos contratantes a nível central têm igualmente causado dificuldades. Para a revisão do Sistema de Informação de Schengen (SIS), a Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA) e os Estados-Membros começaram, com um atraso de um mês e meio, a testar o estado de preparação dos sistemas nacionais. A fase de testes deverá estar concluída até dezembro de 2021. Devem continuar a ser aplicadas todas as medidas de atenuação possíveis, a fim de garantir que tudo esteja pronto para o lançamento atempado destes sistemas e da nova arquitetura de interoperabilidade.
- Paralelamente, os Estados-Membros devem dar prioridade à finalização dos seus procedimentos de adjudicação de contratos relacionados com o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e à criação das unidades nacionais ETIAS. O prazo para a entrada em funcionamento deste sistema (dezembro de 2022) está também a aproximar-se rapidamente.

A Comissão utilizou o seu Processo de Alerta Rápido (RAP-IT) para acompanhar os progressos dos Estados-Membros. Nesta base, a Comissão prosseguiu e intensificou os **contactos bilaterais** com os Estados-Membros que enfrentam dificuldades. Tal incluiu a organização de reuniões com maior frequência e o envio de cartas a nível político.

Em reuniões específicas, a Comissão continuou a fornecer **materiais didáticos** aos Estados-Membros, a fim de lhes permitir informar e formar os utilizadores finais sobre a utilização do quadro e dos componentes de interoperabilidade. Iniciaram-se os trabalhos relativos a um **manual** prático.

O **Sexto Fórum da Interoperabilidade** teve lugar em 28 de outubro de 2021. A Comissão e a eu-LISA prosseguirão os seus contactos com os Estados-Membros em causa e estão prontas a prestar o apoio necessário.

1. Introdução

Os Regulamentos Interoperabilidade[1] entraram em vigor em 11 de junho de 2019. Estes regulamentos destinam-se a melhorar os sistemas de informação da UE para a segurança e a gestão das fronteiras e da migração, permitindo que trabalhem em conjunto de forma mais inteligente e eficiente. Para tal, foi estabelecida a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE, com o objetivo de melhorar a eficácia e a eficiência dos controlos nas fronteiras externas e de contribuir para a prevenção da imigração irregular, bem como para um elevado nível de segurança no espaço de liberdade, segurança e justiça da União. A interoperabilidade visa igualmente melhorar a aplicação da política comum de vistos, prestar assistência no âmbito do exame dos pedidos de proteção internacional, contribuir para a prevenção, deteção e investigação de crimes terroristas ou outros crimes graves, e ajudar na identificação de pessoas desconhecidas.

Quando os Regulamentos Interoperabilidade foram adotados, já estavam em funcionamento três sistemas de informação da UE: o Sistema de Informação de Schengen (SIS), o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e o Eurodac, que é o sistema de comparação das impressões digitais dos requerentes de asilo. Três outros sistemas de informação da UE encontram-se atualmente em fase de desenvolvimento: o Sistema de Entrada/Saída, o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais de nacionais de países terceiros (ECRIS-TCN).

Foi estabelecida a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE para que se complementem mutuamente, ajudem a facilitar a identificação correta das pessoas e contribuam para combater a fraude de identidade, assegurando ao mesmo tempo o pleno respeito dos direitos fundamentais, em especial os requisitos em matéria de proteção de dados.

Os Regulamentos Interoperabilidade também contêm disposições em matéria de acompanhamento e avaliação pela Comissão e pela eu-LISA. Em dezembro de 2019, a eu-LISA apresentou um primeiro relatório sobre o ponto da situação do desenvolvimento dos componentes de interoperabilidade[2], seguido de um segundo relatório em julho de 2020[3] e de um terceiro em dezembro de 2020[4].

Nos termos do artigo 78.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/817 e do artigo 74.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/818, a Comissão deve apresentar anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre o ponto da situação dos preparativos para a plena execução dos Regulamentos Interoperabilidade. Esse relatório deve incluir informações

---

1 Regulamento (UE) 2019/817 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras e vistos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, e as Decisões 2004/512/CE e 2008/633/JAI do Conselho (JO L 135 de 22.5.2019, p. 27).
Regulamento (UE) 2019/818 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio da cooperação policial e judiciária, asilo e migração, e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816 (JO L 135 de 22.5.2019, p. 85).

2 Relatório da eu-LISA sobre o desenvolvimento da interoperabilidade (2019-307).

3 Relatório da eu-LISA sobre o desenvolvimento da interoperabilidade (2020-148).

4 Relatório da eu-LISA sobre o desenvolvimento da interoperabilidade (2020-373).

pormenorizadas sobre os custos incorridos e informações sobre os eventuais riscos que possam ter um impacto nos custos globais. Cabe à Comissão apresentar anualmente estes relatórios, até que as datas de entrada em funcionamento dos componentes de interoperabilidade sejam determinadas mediante os atos de execução da Comissão referidos no artigo 72.º do Regulamento (UE) 2019/817 e no artigo 68.º do Regulamento (UE) 2019/818.

A Comissão adotou o seu primeiro relatório em 21 de agosto de 2020[5].

2. Legislação de execução dos Regulamentos Interoperabilidade

Os Regulamentos Interoperabilidade preveem a adoção de legislação de execução a fim de complementar e aplicar determinados aspetos técnicos pormenorizados dos regulamentos. Alguns desses atos legislativos são necessários para permitir plenamente que a eu-LISA dê início à sua conceção e ao desenvolvimento dos componentes no contexto da arquitetura geral do sistema informático, em especial porque tal exige a definição de especificações técnicas e a preparação de procedimentos de adjudicação para trabalhar com os contratantes. Os cadernos de encargos deverão assentar em especificações técnicas claras e completas enunciadas nos avisos de concurso exigidos. São necessários outros atos legislativos para estabelecer as regras técnicas destinadas a facilitar a ação no terreno das autoridades competentes dos Estados-Membros e das agências da UE, por exemplo, através da utilização de formulários normalizados e da definição de procedimentos de cooperação para resolver incidentes de segurança.

Desde o relatório de 2020, a Comissão continuou a debater, nos comités e grupos de peritos competentes, uma série de projetos de atos de execução e atos delegados necessários para o desenvolvimento dos componentes de interoperabilidade. Neste momento, 12 atos legislativos que se encontram em várias fases do processo de adoção já foram, ou serão em breve, submetidos a votação formal nos comités de interoperabilidade[6]. Os restantes dois atos legislativos estão em preparação. No total, são necessários 74 atos de execução e atos delegados para criar a nova arquitetura informática, tal como indicado no quadro seguinte.

Quadro1 Ponto da situação em 17 de setembro de 2021 dos atos de execução e atos delegados exigidos pelos regulamentos

Regulamento	Tipo de ato	Adotado	Em fase de adoção formal	Em comissão ou grupo	Ainda não iniciado
ETIAS.	Delegado	5	2	3	
	De execução	10	2	3	1
SES	Delegado				
	De execução	13		1	

[5] COM(2020) 428 final.

[6] Comité de Interoperabilidade: Fronteiras e Vistos Comité de Interoperabilidade: Cooperação policial e judiciária, asilo e migração.

SIS	Delegado				1 (facultativo)
	De execução	5	2		
Interoperabilidade	Delegado	2	4		
	De execução	12	6		2

Tal como exigido pelos Regulamentos Interoperabilidade, a Comissão adotou igualmente dois pareceres positivos sobre as especificações técnicas fornecidas pela eu-LISA para o desenvolvimento dos sistemas informáticos. Uma diz respeito ao repositório central para a elaboração de relatórios e estatísticas[7] e a outra diz respeito ao portal europeu de pesquisa, ao repositório comum de dados de identificação e ao detetor de identidades múltiplas[8].

No período em causa (2020/2021), o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram também a um acordo político sobre as consequentes alterações ao Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem. Na sequência da adoção formal das consequentes alterações pelos colegisladores, a Comissão terá de alterar alguns dos atos de direito derivado já adotados decorrentes dos Regulamentos Interoperabilidade.

Em dezembro de 2020, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a um acordo provisório sobre a proposta da Comissão de rever e atualizar o Sistema de Informação sobre Vistos. O novo regulamento foi adotado pelos colegisladores em julho de 2021[9]. Alguns dos atos do direito derivado adotados até à data no quadro da interoperabilidade terão de ser alterados na sequência da sua entrada em vigor. A Comissão começou a rever os atos legislativos em causa. Juntamente com os outros sistemas de informação da UE novos e melhorados, prevê-se que o novo Sistema de Informação sobre Vistos esteja operacional e totalmente interoperável até ao final de 2023.

3. Acompanhamento da execução pelos Estados-Membros e pelas agências da UE

A importância da aplicação atempada dos Regulamentos Interoperabilidade é bem reconhecida a nível da UE e dos Estados-Membros. Para a sua plena e correta execução, os Estados-Membros, as agências da UE e a Comissão devem progredir de forma concertada para evitar uma situação em que a falta de ação de uma das partes redunde numa entrada em funcionamento tardia para todas as restantes.

Neste contexto, a Comissão recorre a um «Processo de Alerta Rápido para acompanhar a criação e utilização dos sistemas informáticos no domínio da migração, da segurança e da

[7] C(2021) 810.

[8] C(2021) 1926.

[9] Regulamento (UE) 2021/1134 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021, que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (CE) n.º 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 e (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga as Decisões 2004/512/CE e 2008/633/JAI do Conselho, para efeitos de reforma do Sistema de Informação sobre Vistos (JO L 248 de 13.7.2021, p. 11);
Regulamento (UE) 2021/1133 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021, que altera os Regulamentos (UE) n.º 603/2013, (UE) 2016/794, (UE) 2018/1862, (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818 no que respeita ao estabelecimento das condições de acesso a outros sistemas de informação da UE para efeitos do Sistema de Informação sobre Vistos (JO L 248 de 13.7.2021, p. 1).

justiça, e a sua interoperabilidade» (RAP-IT). Tal simplifica o processo de acompanhamento e controlo do lançamento da nova arquitetura do sistema informático, em paralelo com a supervisão da utilização dos sistemas já em funcionamento.

Parte deste processo de acompanhamento é o Fórum da Interoperabilidade. Desde 2019, a Comissão tem vindo a convocar estas reuniões bianuais de alto nível para reunir todos os Estados-Membros e países associados a Schengen, agências da UE e outras partes interessadas. O objetivo é debater a forma de fazer avançar os preparativos e a prontidão, identificar os riscos e soluções e prestar todo o apoio necessário para assegurar que o quadro de interoperabilidade seja plenamente aplicado até à data acordada, o final de 2023. As agências competentes da UE são a eu-LISA, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e a Europol. A participação no Fórum foi alargada a outras partes interessadas, como o Parlamento Europeu e o Conselho, o Coordenador da UE da Luta Antiterrorista, a Agência da União Europeia para a Formação Policial, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, a Agência dos Direitos Fundamentais da UE e a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.

O primeiro Fórum da Interoperabilidade realizou-se em março de 2019, tendo sido organizado um segundo em novembro de 2019 e um terceiro em maio de 2020. Na sequência da adoção, em agosto de 2020, do primeiro relatório da Comissão sobre o ponto da situação dos preparativos para a plena aplicação dos Regulamentos Interoperabilidade, foram convocadas mais duas reuniões do Fórum, por videoconferência, em outubro de 2020 e em abril de 2021. Para estas reuniões, a Comissão elaborou tabelas de resultados individuais e painéis de avaliação globais, com base nas respostas dadas aos questionários, que fazem o ponto da situação do lançamento da nova arquitetura informática em todos os Estados-Membros.

O Fórum de outubro de 2020 salientou que, globalmente, os Estados-Membros e os países associados a Schengen mostraram boa governação e realizaram progressos consideráveis no lançamento da nova arquitetura dos sistemas de informação da UE. Subsistem, contudo, alguns desafios. Os Estados-Membros foram incentivados a continuar a assegurar apoio político de alto nível e as seguintes questões exigem uma atenção acrescida por parte dos Estados-Membros:

- atrasos nos procedimentos nacionais de adjudicação de contratos;
- conclusão da avaliação e das alterações à legislação nacional; bem como
- estimativa rápida e garantia dos recursos necessários a nível nacional.

Uma vez que se aproximava a data prevista para a entrada em funcionamento do Sistema de Entrada/Saída, o Fórum de outubro de 2020 foi também a ocasião para prestar especial atenção ao ponto da situação do lançamento deste sistema. A Comissão manifestou preocupações específicas quanto à sua evolução em determinados Estados-Membros que tinham comunicado um baixo nível de preparação. Foram expressas preocupações específicas quanto aos procedimentos de adjudicação de contratos para o desenvolvimento técnico e para o equipamento nos pontos de passagem de fronteira. Como seguimento, a Comissão prosseguiu as suas rondas de reuniões bilaterais regulares com os Estados-Membros identificados como estando em risco e prestou especial atenção às questões financeiras e

contratuais. A Comissão enviou igualmente cartas aos Estados-Membros em causa, a fim de aumentar a sensibilização a nível político.

Neste contexto, e tendo em conta a análise e os debates da eu-LISA com os Estados-Membros nos órgãos diretivos deste organismo e nos grupos de trabalho do Conselho, a Comissão reviu o calendário. Em dezembro de 2020, a Comissão propôs prorrogar o prazo de lançamento do Sistema de Entrada/Saída por dois meses, com entrada em funcionamento em maio de 2022. No entanto, tal não afeta o prazo global para a concretização plena da interoperabilidade até ao final de 2023. A proposta da Comissão foi aprovada pelos ministros da Justiça e dos Assuntos Internos em dezembro de 2020.

Em abril de 2021, o Quinto Fórum da Interoperabilidade salientou uma situação globalmente positiva, com maior sensibilização e apoio político em todos os Estados-Membros. O impacto da pandemia de COVID-19 foi amplamente atenuado e as questões relativas à adjudicação dos contratos foram, na sua maioria, resolvidas pelos Estados-Membros em causa. No entanto, foi sublinhado que, embora o lançamento do Sistema de Entrada/Saída e do Sistema de Informação de Schengen melhorado estivesse a entrar numa fase decisiva — com os testes aos sistemas prestes a começar — alguns Estados-Membros continuavam a enfrentar riscos significativos de atrasos, principalmente devido a atrasos nos procedimentos de adjudicação de contratos. A Comissão e a eu-LISA continuaram os seus contactos com os Estados-Membros em causa e estão prontas a prestar o apoio necessário. Desde o Fórum de abril, persistem também desafios para o Sistema de Entrada/Saída, com atrasos nas entregas dos contratantes a nível central. Para a revisão do Sistema de Informação Schengen, a eu-LISA e os Estados-Membros começaram, com um atraso de um mês e meio, a testar o estado de preparação dos sistemas nacionais. A fase de testes deverá estar concluída até dezembro de 2021. O Sexto Fórum da Interoperabilidade teve lugar em 28 de outubro de 2021.

4. Necessidades de formação

A interoperabilidade é mais do que um mero projeto informático. Os utilizadores finais – guardas de fronteira, autoridades competentes em matéria de asilo, agentes policiais – precisarão de saber exatamente como aceder às informações ao seu dispor. É necessário formar adequadamente todo o pessoal envolvido. Na sequência do evento *Train the Ambassadors*, realizado em março de 2020, a Comissão organizou reuniões específicas para continuar a fornecer materiais às autoridades responsáveis dos Estados-Membros, a fim de lhes permitir informar e instruir os utilizadores finais sobre a utilização do quadro e componentes de interoperabilidade. Embora não tenha sido possível realizar formações presenciais devido à pandemia da COVID-19, a Comissão disponibilizou digitalmente os materiais didáticos. Em especial, o Fórum da Interoperabilidade de abril de 2021, foi seguido de um seminário dedicado a questões jurídicas e financeiras, destinado a peritos a nível nacional e da UE.

Em maio de 2021, a eu-LISA organizou também um seminário técnico sobre o desenvolvimento da interoperabilidade. A Comissão congratula-se com estas iniciativas, que contribuem para aumentar a sensibilização e para a partilha de conhecimentos técnicos com todas as partes interessadas envolvidas na aplicação do quadro de interoperabilidade.

Além disso, iniciou-se a elaboração de um manual prático. A Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros, com a eu-LISA e com outras agências da UE competentes, disponibilizará um manual prático para a aplicação e a gestão dos componentes

de interoperabilidade. O manual prático fornecerá orientações técnicas e operacionais, recomendações e boas práticas.

5. Custos e riscos

A ficha financeira legislativa que acompanha as propostas da Comissão relativas aos dois Regulamentos Interoperabilidade indica que, para o período de 2019-2027, é necessário um montante global de 136,3 milhões de EUR para ajudar os Estados-Membros a efetuar as alterações necessárias nos sistemas nacionais para poderem utilizar os componentes de interoperabilidade. Além disso, foram atribuídos 11,9 milhões de EUR à eu-LISA para as despesas operacionais relacionadas com o desenvolvimento dos componentes de interoperabilidade em 2020 e 45,2 milhões de EUR em 2021. De acordo com o *3.º relatório intercalar da eu-LISA sobre os progressos em matéria de interoperabilidade*, de dezembro de 2020, tinham até à data sido utilizados 8,9 milhões de EUR para apoiar as atividades de preparação da interoperabilidade.

Os Estados-Membros são incentivados a utilizar os recursos disponíveis ao abrigo dos programas do Fundo para a Segurança Interna para aplicar os regulamentos relativos à interoperabilidade.

Além disso, são convidados a solicitar apoio ao abrigo dos novos programas dos Fundos para os Assuntos Internos da UE para 2021-2027, em especial o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (IGFV). Ao utilizar estes apoios, devem dar prioridade às ações para o desenvolvimento e lançamento da interoperabilidade dos sistemas de informação da UE.

A pandemia de COVID-19 teve impacto nos contratos públicos e nos procedimentos de execução. É provável que tal afete o tempo necessário para lançar a nova arquitetura dos sistemas de informação da UE em matéria de fronteiras, migração e segurança. Embora o projeto de interoperabilidade da UE se mantenha dentro dos prazos e da estimativa orçamental inicial, a Comissão continua a avaliar este impacto de perto, nomeadamente em termos do calendário previsto. Um eventual prolongamento do projeto de execução aumentará provavelmente os custos. Embora ainda exista margem de manobra para atenuar os efeitos sobre o calendário geral e os custos, é necessário prestar especial atenção às questões relacionadas com a contratação pública e o financiamento.

6. Conclusão

Os Estados-Membros, os países associados a Schengen e as agências da UE partilham o compromisso geral de assegurar a plena aplicação dos Regulamentos Interoperabilidade. Do seu lado, a Comissão continua a coordenar e a acompanhar de perto os progressos de todas as partes envolvidas, tendo em vista a plena disponibilidade dos novos sistemas informáticos e dos componentes de interoperabilidade atualizados até ao final de 2023.

Como referido acima, os trabalhos com vista à aplicação dos Regulamentos Interoperabilidade continuam no bom caminho. No entanto, é necessário que todas as partes envolvidas avancem em conjunto no desenvolvimento e lançamento de todos os sistemas de informação e componentes de interoperabilidade da UE. A possibilidade de atrasos decorrentes de estrangulamentos específicos a nível nacional em matéria de contratos públicos, nomeadamente no desenvolvimento do Sistema de Entrada/Saída e do novo Sistema

de Informação de Schengen, terá de ser continuamente acompanhada. A Comissão continua a dialogar com todas as partes interessadas para detetar potenciais atrasos e reduzi-los ao mínimo, a fim de cumprir o calendário de execução acordado.