COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.10.2022
COM(2022) 524 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre o estado dos preparativos para a plena aplicação dos regulamentos relativos à interoperabilidade, 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

1. Introdução

A implementação da interoperabilidade dos sistemas de informação, em que assenta o espaço de liberdade, segurança e justiça, é essencial para reforçar a eficácia e a eficiência dos controlos nas fronteiras externas, para prevenir a imigração ilegal, melhorar a aplicação da política comum de vistos, prevenir, detetar e investigar crimes de terrorismo e outras infrações penais graves e facilitar a identificação de pessoas desconhecidas.

Em 11 de junho de 2019, entraram em vigor os regulamentos de interoperabilidade[1], que estabelecem disposições sobre o acompanhamento e a avaliação do estado de implementação da interoperabilidade2 pela Comissão3 e pela Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA).

A Comissão apresentou um primeiro relatório sobre a aplicação dos regulamentos relativos à interoperabilidade em 21 de agosto de 2020[4] e um segundo relatório em 10 de novembro de 2021[5]. Este terceiro relatório abrange o período compreendido entre a publicação do anterior relatório intercalar, em novembro de 2021, e a preparação do presente relatório, em julho de 2022.

Este terceiro relatório surge num momento fulcral para o projeto de interoperabilidade. Os trabalhos sobre a aplicação dos regulamentos relativos à interoperabilidade continuam a avançar a diferentes ritmos nos Estados-Membros, nos países associados a Schengen e nas agências da UE. Alguns Estados-Membros enfrentam desafios específicos nos seus preparativos para a nova arquitetura informática dos sistemas de informação da UE e sua interoperabilidade, relacionados com atrasos a nível nacional na contratação pública, questões contratuais, disponibilidade insuficiente de conhecimentos especializados e dos recursos humanos necessários, entre outros.

Devido a atrasos na implementação do Sistema de Entrada/Saída (SES) a nível central, durante a reunião informal do Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de 11 de julho de 2022, os ministros confirmaram a revisão do calendário para os novos sistemas informáticos. De acordo com o novo calendário, a implementação de todos os novos sistemas relativos à gestão das fronteiras externas (SIS, SES e ETIAS) será concluída até ao final de 2023, em conformidade com o objetivo político global. Os componentes de interoperabilidade serão,

---

1 Regulamentos (UE) 2019/817 e 2019/818.

2 Em conformidade com o artigo 74.º, n.º 2, dos regulamentos de interoperabilidade, a eu-LISA emitiu relatórios intercalares periódicos sobre o desenvolvimento da interoperabilidade: 2019-307, 2020-148, 2020-373, 2021-155 e 2021-390 REV2

3 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 estado dos preparativos para a plena aplicação dos regulamentos. O relatório deve incluir informações pormenorizadas sobre os custos incorridos e sobre quaisquer riscos suscetíveis de afetar os custos globais, como preveem os regulamentos de interoperabilidade. Cabe à Comissão apresentar anualmente estes relatórios sobre o estado dos preparativos para a plena aplicação da interoperabilidade, até que as datas de entrada em funcionamento dos componentes de interoperabilidade sejam determinadas pelos 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.

4 COM(2020) 428 final.

5 COM(2021) 688 final.

por sua vez, desenvolvidos no decurso de 2023 e deverão entrar progressivamente em funcionamento até junho de 2024.

Enquanto esforço conjunto, a interoperabilidade exige que todas as partes interessadas trabalhem de forma coordenada, uma vez que os atrasos numa parte do sistema afetam todos os intervenientes. Nos próximos meses, a Comissão continuará a acompanhar de perto e a apoiar os Estados-Membros para que possam cumprir o importante objetivo da interoperabilidade dentro do prazo acordado.

2. Ponto da situação

Estão em curso trabalhos para o desenvolvimento e a implementação da nova arquitetura informática dos sistemas de informação da UE para as fronteiras, a migração e a segurança, bem como a sua interoperabilidade. A Comissão manteve o Conselho e o Parlamento Europeu informados dos progressos alcançados através de relatórios anuais e dos trabalhos dos comités e grupos de peritos da Comissão. Além disso, a Comissão convidou regularmente o Parlamento Europeu e o Conselho a participar em fóruns pertinentes para o intercâmbio de informações com os Estados-Membros, como o fórum de interoperabilidade, realizado duas vezes por ano. O ponto da situação tem ainda sido constantemente debatido a nível técnico e político, em particular nas instâncias competentes do Conselho, como o Grupo do Intercâmbio sobre Informações JAI (IXIM), o Coreper e o Conselho «Justiça e Assuntos Internos».

- Sistemas informáticos e interoperabilidade

Em novembro de 2022, o Sistema de Informação de Schengen (SIS) será renovado com novas indicações, dados atualizados e funcionalidades melhoradas. As novidades do SIS melhorarão o sistema, reforçando a cooperação entre os Estados-Membros, protegendo os mais vulneráveis, melhorando a gestão da migração irregular, combatendo a criminalidade e salvaguardando os direitos dos cidadãos.

Tendo em vista a entrada em funcionamento do SES em maio de 2023, foram já adotados todos os atos delegados e de execução necessários[6]. A implementação do sistema está a entrar nas fases finais de desenvolvimento e teste, tanto a nível central como nacional. Tendo em conta os desafios que se colocam à implementação atempada do SES a nível central, a eu-LISA e a Comissão encetaram diálogos com representantes do consórcio que desenvolve o SES para reduzir tanto quanto possível o risco de novos atrasos. A fim de aliviar a pressão sobre os pontos de passagem de fronteira já sobrecarregados, a Comissão está a avaliar a possibilidade de permitir que os Estados-Membros possam, após a entrada em funcionamento do SES, em situações excecionais, criar temporariamente uma parte dos ficheiros do SES sem dados biométricos.

No que diz respeito ao Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), estão em curso atividades de implementação para a sua entrada em funcionamento até

[6] Está já a preparar-se, a nível da Comissão, um ato de execução que estabelece normas relativas a uma funcionalidade para a gestão centralizada das listas de autoridades, tanto para os Sistemas de Entrada/Saída como para o Sistema de Informação sobre Vistos.

meados de novembro de 2023. Todos os atos de execução e atos delegados necessários ao desenvolvimento do sistema foram adotados ou foi aprovada uma versão consolidada. Os restantes atos encontram-se também em fase final de adoção. Está a ser organizada uma vasta campanha de comunicação, bem como um sítio Web dedicado ao ETIAS, para garantir que aqueles que viajam na Europa sejam adequadamente informados, em tempo útil, dos novos requisitos.

O Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais de nacionais de países terceiros (ECRIS-TCN) está em fase de desenvolvimento e deverá entrar em funcionamento em meados de novembro de 2023, em conformidade com a última decisão do Conselho JAI. No que diz respeito ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), a Comissão para está a trabalhar na preparação do direito derivado necessário ao desenvolvimento da versão revista do VIS, no contexto do quadro mais vasto de interoperabilidade.

Os Estados-Membros têm envidado esforços substanciais para preparar a entrada em funcionamento dos componentes de interoperabilidade.

- Legislação de execução em matéria de interoperabilidade

Os regulamentos relativos à interoperabilidade preveem a adoção de legislação de execução a fim de integrar e aplicar alguns dos seus aspetos técnicos e de pormenor. Alguns destes atos são necessários para que a eu-LISA possa, efetivamente, iniciar a conceção e o desenvolvimento dos componentes no contexto da arquitetura geral do sistema, sobretudo porque isso exige a definição de especificações técnicas e a preparação de procedimentos de adjudicação para trabalhar com os contratantes. São necessários outros atos para estabelecer as regras técnicas destinadas a facilitar a ação das autoridades competentes no terreno através, por exemplo, da utilização de formulários normalizados e da definição de procedimentos de cooperação para resolver incidentes de segurança.

Desde o último relatório intercalar, a Comissão continuou a debater, nos comités e grupos de peritos competentes, uma série de atos de execução e de atos delegados necessários para o desenvolvimento dos componentes de interoperabilidade. Até à data, a grande maioria destes atos foi adotada em cooperação com o Parlamento Europeu e o Conselho da UE, tal como previsto nos procedimentos aplicáveis[7]. A Comissão adotou um total de três atos delegados e nove atos de execução decorrentes dos regulamentos relativos à interoperabilidade em matéria de procedimentos técnicos e respostas do portal europeu de pesquisa (ESP) (artigo 9.º, n.º 7), desempenho do serviço partilhado de correspondências biométricas (artigo 13.º, n.º 5), formulários necessários no caso de uma ligação vermelha (artigo 32.º, n.º 5) e de uma ligação branca (artigo 33.º, n.º 6), qualidade dos dados (artigo 37.º, n.º 4), procedimentos de cooperação em caso de incidentes de segurança (artigo 43.º, n.º 5), funcionamento do portal Web (artigo 49.º, n.º 6) e solução técnica para gerir os pedidos de acesso dos utilizadores responsáveis pela aplicação da lei (artigo 78.º, n.º 10)[8]. Três dos atos já adotados estão a ser revistos para que passem a incorporar as alterações decorrentes do novo regulamento relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e as consequentes

[7] Nos termos do artigo 290.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, um ato delegado só pode entrar em vigor se não forem formuladas objeções pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho, dentro do prazo fixado pelo ato legislativo.

[8] Devido à existência de dois regulamentos relativos à interoperabilidade, tiveram de ser adotados dois conjuntos de atos delegados e de atos de execução com conteúdo semelhante. O número total de atos adotados é, portanto, o dobro.

alterações ao Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS): os atos relativos às normas técnicas para a criação de ligações entre dados de diferentes sistemas de informação da UE (artigo 28.º, n.º 7) e para os perfis de utilizador do ESP (artigo 8.º, n.º 2), bem como o ato relativo ao repositório central de relatórios e estatísticas (artigo 39.º, n.º 5). O ato delegado relativo aos procedimentos a seguir para determinar os casos em que os dados de identificação podem ser considerados idênticos ou semelhantes (artigo 28.º, n.º 5) foi contestado pelo Parlamento Europeu em janeiro de 2022. A Comissão reviu o ato para dar resposta às preocupações manifestadas pelo Parlamento Europeu e incorporar as alterações decorrentes do novo Regulamento VIS e das consequentes modificações do ETIAS. O processo de preparação incluiu a devida consulta do subgrupo «Interoperabilidade» do Grupo de Peritos sobre Sistemas de Informação para Fronteiras e Segurança, com a participação de peritos do Parlamento Europeu. A Comissão adotou o ato revisto sobre dados idênticos ou semelhantes em julho de 2022.

Continua por adotar um ato: o ato de execução relativo ao formato de mensagem universal (UMF) (artigo 38.º, n.º 3). Aquando da elaboração do presente relatório, este ato estava em fase de adoção pela Comissão.

3. Estado da execução pelos Estados-Membros e pelas agências da União

A Comissão continuou a convocar regularmente reuniões com os Estados-Membros para debater a implementação da interoperabilidade dos sistemas de informação da UE em grande escala. Desde o último relatório intercalar, em novembro de 2021, a Comissão realizou oito reuniões de grupos de peritos em interoperabilidade e três reuniões do comité sobre interoperabilidade para debater os restantes atos delegados e de execução a adotar e a rever, bem como para apoiar o desenvolvimento de um manual de interoperabilidade para os utilizadores finais.

Em 2020, a Comissão criou um processo de alerta rápido (RAP-IT) para supervisionar a execução e a utilização dos sistemas informáticos nos domínios da migração, segurança e justiça, e a sua interoperabilidade. O RAP-IT utiliza os meios e mecanismos existentes para supervisionar de forma permanente a execução pelos Estados-Membros, a fim de fornecer informação e apoio. A Comissão utilizou-o desde a sua criação para supervisionamento e recolha de informações.

Em 2022, a Comissão organizou, com o apoio da eu-LISA, reuniões bilaterais com mais de catorze Estados-Membros, países associados a Schengen e agências da UE, a fim de acompanhar os progressos, identificar áreas potencialmente problemáticas e assegurar a preparação para a entrada em funcionamento dos sistemas de informação da UE e a sua interoperabilidade. Além disso, a Comissão realizou, com o apoio da eu-LISA, intercâmbios trilaterais regulares com os Estados-Membros que enfrentam desafios específicos na execução do projeto de interoperabilidade, a fim de prestar apoio à resolução de questões pendentes.

Em abril de 2022, a Comissão realizou o sétimo Fórum de Interoperabilidade para discutir os progressos alcançados e os desafios pendentes na implementação da nova arquitetura informática dos sistemas de informação da UE para as fronteiras, a migração e a segurança. Como é prática habitual, a Comissão consultou os Estados-Membros e as agências da UE

sobre os seus progressos a nível da execução através de questionários específicos e apresentou aos participantes uma visão geral da situação da implementação da nova arquitetura informática dos sistemas de informação da UE para as fronteiras, a migração e a segurança por parte dos Estados-Membros e das agências da UE. Os debates específicos incidiram sobre o grau de preparação dos Estados-Membros e das agências da UE para a entrada em funcionamento dos sistemas de informação da UE em grande escala, os progressos alcançados e os desafios pendentes para a sua execução atempada, nomeadamente em matéria de testes, contratos e financiamento.

Os intercâmbios de informações no Fórum revelaram um progresso global substancial dos Estados-Membros numa série de domínios de preparação para a implementação dos sistemas de informação da UE e a sua interoperabilidade. Os debates apontaram para um progresso global visível na preparação da entrada em funcionamento da reformulação do SIS. Os Estados-Membros e a eu-LISA estão convictos de que a meta definida para o início das operações será cumprida. Os intercâmbios com os Estados-Membros salientaram alguns desafios cruciais a enfrentar na preparação do SES, entre os quais se contam os atrasos por parte do contratante da eu-LISA, as consequências para os testes a nível nacional e o grau de preparação nos pontos de passagem de fronteira. A maioria dos Estados-Membros informou que os trabalhos para a entrada em funcionamento do ETIAS estão bem encaminhados e que têm sido envidados esforços para que o VIS possa entrar em funcionamento o mais rapidamente possível. A Comissão incentivou os Estados-Membros e a eu-LISA a comunicarem eventuais riscos graves de atrasos aos respetivos órgãos de gestão e responsáveis políticos, para que se possam ter em devida conta quaisquer riscos existentes, atendendo ao planeamento, à governação e aos prazos acordados a nível político para a implementação da nova arquitetura informática. Com base nos progressos descritos e nos desafios existentes comunicados pelos Estados-Membros e pela eu-LISA, o Conselho «Justiça e Assuntos Internos» confirmou as alterações ao calendário de execução na sua reunião de 11 de julho de 2022.

4. Necessidades de formação

Para garantir uma implementação e utilização corretas e eficientes da interoperabilidade, é essencial que a formação seja coordenada a nível central na UE. Os regulamentos relativos à interoperabilidade incumbem a eu-LISA de ministrar formação sobre a utilização técnica dos componentes de interoperabilidade e exigem que as autoridades dos Estados-Membros e as agências da União ofereçam programas de formação sobre a segurança dos dados, a qualidade dos dados, as regras de proteção de dados e os procedimentos aplicáveis ao tratamento de dados[9].

A Comissão tem continuado a apoiar os Estados-Membros e as agências da UE no que diz respeito à formação, fornecendo, em particular, material e informações pertinentes sobre a utilização do quadro de interoperabilidade e dos componentes em reuniões específicas. A Comissão participa regularmente no processo de identificação das necessidades de formação, apoiando, em particular, a CEPOL, e dispensou formação no quadro da interoperabilidade. A Comissão apoiou, em especial, o trabalho do novo Centro de Conhecimento da CEPOL sobre Cooperação Policial, Intercâmbio de Informações e Interoperabilidade (CKC INT), nomeando peritos para as vertentes de trabalho pertinentes.

[9] Artigo 76.º do Regulamento (UE) 2019/817 e artigo 72.º do Regulamento (UE) 2019/818.

Organizou igualmente dois seminários temáticos sobre interoperabilidade, centrados em vários processos empresariais, para apoiar os Estados-Membros na preparação da implementação da interoperabilidade.

5. Fundos da UE

A ficha financeira legislativa anexa às propostas da Comissão Europeia relativas aos dois regulamentos que estabelecem um quadro para a interoperabilidade dos sistemas de informação da UE no domínio da justiça e dos assuntos internos indicava que a proposta requer um orçamento total de 461 milhões de EUR para o período 2019-2027. Este montante inclui o orçamento relevante para os Estados-Membros (136,3 milhões de EUR) destinado à adaptação dos seus sistemas nacionais e à formação dos utilizadores finais, para a Agência GEFC (4,8 milhões de EUR) destinado a uma equipa especializada de apoio ao período transitório MID, para a Europol (48,9 milhões de EUR) destinado à necessária modernização dos sistemas informáticos da agência, para a CEPOL (2,0 milhões de EUR) destinado à formação do pessoal operacional e para a eu-LISA (261,3 milhões de EUR) destinado a financiar os custos de desenvolvimento e manutenção dos componentes de interoperabilidade e, ainda, atividades relacionadas com a migração de dados, a atualização, a rede, a formação e as reuniões[10]. As despesas correntes são inferiores aos montantes estimados na ficha financeira legislativa e, até à data, não foi identificado qualquer risco de despesas em excesso.

Em conformidade com a proposta da Comissão relativa aos regulamentos sobre interoperabilidade, o impacto nas despesas operacionais da eu-LISA para o desenvolvimento da interoperabilidade está estimado em 45,2 milhões de EUR para 2021 e em 57,9 milhões de EUR para 2022[11]. De acordo com o 5.º relatório intercalar sobre os progressos da interoperabilidade da eu-LISA, até 11 de novembro de 2021, o montante de 5,1 milhões de EUR foi utilizado para contratar as atividades de desenvolvimento e de execução necessárias. O contrato de desenvolvimento foi assinado em dezembro de 2021. A agência informa que os planos de autorizações orçamentais em 2021 foram negativamente afetados, entre outros, pela pandemia de COVID-19, que afetou a adjudicação e a contratação. Consequentemente, a eu-LISA teve de reduzir a duração de algumas das atividades planeadas e aumentar o número de atividades paralelas[12].

Os Estados-Membros são incentivados a utilizar os recursos disponíveis ao abrigo dos seus programas do Fundo para a Segurança Interna para aplicar os regulamentos relativos à interoperabilidade. Os Estados-Membros são igualmente convidados a dar prioridade a ações para o desenvolvimento e ulterior implementação da interoperabilidade dos sistemas de informação da UE, no âmbito dos novos programas dos Fundos para os Assuntos Internos para 2021-2027, em especial a título do programa do Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (IGFV). Além disso, a Comissão criou uma ação específica no âmbito do IGFV, disponibilizando um orçamento de 31,75 milhões de EUR para ajudar os Estados-Membros a cumprir a aplicação do quadro jurídico da interoperabilidade. Em particular, os fundos desta ação específica podem ser utilizados para atividades como a adaptação dos processos empresariais nacionais, a redação de guias e

[10] COM(2018) 478 final.
[11] COM(2018) 478 final.
[12] eu-LISA, 5.º relatório intercalar sobre a interoperabilidade 2021-390 REV2.

manuais nacionais e a formação de utilizadores finais, entre outros. Em 2022, a grande maioria dos Estados-Membros (21 dos 26 Estados-Membros elegíveis) candidatou-se a este financiamento específico[13].

6. Conclusão

A implementação da interoperabilidade é essencial para que a União Europeia possa adequar o sistema europeu de gestão das fronteiras à sua finalidade, tornando-o capaz de contribuir para um controlo mais sólido dos fluxos migratórios e para combater a imigração ilegal, o terrorismo e outros crimes graves.

Com base no calendário revisto e aprovado a nível político, todos os novos sistemas informáticos relacionados com a gestão das fronteiras externas serão concluídos até ao final de 2023, em conformidade com o objetivo político global. No que diz respeito aos componentes de interoperabilidade, devem reduzir-se ao mínimo os atrasos após o final de 2023, para que possam ser implementados antes de junho de 2024.

A Comissão continuará a acompanhar de perto os progressos e a avaliar os riscos de implementação da nova arquitetura informática dos sistemas de informação da UE para as fronteiras, a migração e a segurança, bem como a sua interoperabilidade. Continuará a dialogar regularmente com todas as partes interessadas, inclusive no âmbito da RAP-IT, a fim de coordenar e acompanhar as ações, identificar áreas potencialmente problemáticas e reduzir ao mínimo os riscos relacionados com a implementação da interoperabilidade. Apoiará, ainda, a execução atempada e eficiente da iniciativa no que respeita ao calendário acordado a nível político.

[13] O âmbito da ação específica compreende todos os Estados-Membros do espaço Schengen que gerem fronteiras externas. Exclui-se a Irlanda e o Listenstaine, mas incluem-se os países associados a Schengen.