



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 2.6.2021
SWD(2021) 120 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de Regulamento do Conselho

**relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização
para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE)
n.º 1053/2013**

{COM(2021) 278 final} - {SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final}

Ficha de síntese
Avaliação de impacto sobre a revisão do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen
A. Necessidade de agir
Porquê? Qual é o problema em causa?
O espaço Schengen é uma das realizações mais significativas da integração europeia. Trata-se de um espaço em que mais de 420 milhões de pessoas, assim como bens e serviços, podem circular livremente sem controlos nas fronteiras. O espaço Schengen contribui para o funcionamento do mercado único e a sua criação trouxe benefícios sociais e económicos para a sociedade europeia¹. O bom funcionamento do espaço sem controlos nas fronteiras internas depende da aplicação eficaz e eficiente do quadro jurídico de Schengen pelos Estados-Membros². Requer esforços comuns a fim de manter um elevado nível de confiança mútua entre os Estados-Membros. A instabilidade na vizinhança da Europa e mais além, a crise dos refugiados de 2015 e as suas consequências, a pandemia de COVID-19 e a persistente ameaça terrorista levaram alguns Estados-Membros a reintroduzir controlos nas fronteiras internas. Nalguns casos, a reintrodução dos controlos foi renovada várias vezes desde 2015. Estes desenvolvimentos evidenciaram a necessidade de melhorar o funcionamento do espaço Schengen e os instrumentos disponíveis para o seu bom funcionamento, incluindo o mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen. Este mecanismo permite verificar e controlar a correta aplicação do acervo de Schengen pelos Estados-Membros, complementando os outros dois pilares que constituem a governação de Schengen. Os outros dois pilares incluem as medidas nas fronteiras externas (gestão das fronteiras externas) e as medidas compensatórias (política comum de vistos, cooperação policial, política em matéria de regresso e Sistema de Informação de Schengen). Embora o mecanismo seja um instrumento técnico, visa facilitar o diálogo político sobre o estado de Schengen. Todavia, no primeiro ciclo de avaliação quinquenal, o mecanismo não exerceu uma pressão política suficiente sobre os Estados-Membros para estes corrigirem as deficiências nem conduziu a debates políticos abrangentes sobre o espaço Schengen. Embora durante o primeiro ciclo de avaliação quinquenal (2015-2019) o valor acrescentado do mecanismo tenha melhorado a garantir o funcionamento do espaço Schengen, uma série de deficiências impediram o mecanismo de funcionar tão eficazmente quanto poderia e deveria, comprometendo o seu pleno potencial. Existem, nomeadamente, três problemas interligados, decorrentes de falhas na conceção e na aplicação do mecanismo: • Uma orientação estratégica limitada e uma fragmentação significativa, que impedem uma visão global do funcionamento de Schengen, que facilitaria o debate político; • Uma capacidade insuficiente para identificar, adaptar-se e reagir rapidamente a novas circunstâncias, desenvolvimentos legislativos e tendências, em especial as violações dos direitos fundamentais nas fronteiras externas; e • A lentidão da adoção e da aplicação de medidas corretivas e um sistema de «análise pelos pares» que não exerce a pressão esperada. Estes problemas e os fatores conexos (indicados em pormenor no relatório de avaliação de impacto) afetam o funcionamento do mecanismo e, de um modo geral, comprometem a resiliência do espaço Schengen.
O que se espera alcançar com a iniciativa?
Em resposta aos recentes desafios, a Comissão anunciou, no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, a adoção de uma Estratégia de Schengen que combina iniciativas legislativas e operacionais que visam a criação de um espaço Schengen mais forte e mais resiliente. Uma dessas iniciativas é a revisão do mecanismo. O

¹ Em 2016, estimou-se que a reintrodução integral dos controlos nas fronteiras internas geraria anualmente 5 000 a 18 000 milhões de EUR de custos diretos imediatos, COM(2016) 120 final, de 4.3.2016, p. 3.

² Para além dos Estados-Membros da UE, o espaço Schengen engloba também a Islândia, a Noruega, a Suíça e o Listenstaine (os chamados «países associados a Schengen»). A Irlanda não faz parte do espaço sem controlos nas fronteiras internas, mas aplica parcialmente o acervo de Schengen desde 1 de janeiro de 2021. A Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia estão vinculados pelo acervo de Schengen. Contudo, ainda não foram suprimidos os controlos nas fronteiras internas relativamente a estes Estados-Membros. A presente avaliação de impacto faz referência a todos estes países como Estados-Membros.

objetivo geral da presente iniciativa consiste em melhorar o funcionamento do mecanismo, aumentar a sua eficácia e reforçar o pilar «monitorização» da governação de Schengen. A avaliação de Schengen deve poder identificar atempadamente as deficiências mais significativas e corrigi-las rapidamente, bem como permitir extrair conclusões sobre o estado de Schengen, desencadeando o debate político. A fim de dar resposta aos problemas identificados acima, a presente iniciativa pretende alcançar os seguintes **objetivos específicos**:

- **Objetivo específico n.º 1:** evitar lacunas e reforçar a orientação estratégica. O primeiro objetivo específico está ligado principalmente ao primeiro problema;
- **Objetivo específico n.º 2:** racionalizar a repartição das funções e das responsabilidades e simplificar e acelerar o processo e os procedimentos. O segundo objetivo específico está ligado principalmente ao segundo e ao terceiro problemas;
- **Objetivo específico n.º 3:** reforçar a aplicação das garantias em matéria de direitos fundamentais ao abrigo do acervo de Schengen. O terceiro objetivo específico está ligado ao segundo problema;
- **Objetivo específico n.º 4:** otimizar a participação de peritos dos Estados-Membros e dos órgãos e agências da União, bem como as sinergias com outros instrumentos. O quarto objetivo específico está ligado principalmente ao primeiro e ao segundo problemas.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE?

O **valor acrescentado europeu** da iniciativa decorre da importância do reforço da confiança mútua entre os Estados-Membros, para que todas as disposições do acervo de Schengen sejam aplicadas de forma correta e adequada. A avaliação coordenada a nível da UE facilita a comparação das práticas de aplicação nos Estados-Membros e a avaliação dos efeitos combinados dessa aplicação nos diferentes Estados-Membros. Permite igualmente identificar as deficiências decorrentes das assimetrias e das divergências na aplicação do acervo de Schengen suscetíveis de pôr em risco a integridade de Schengen. A pressão exercida sobre os pares resultante do mecanismo pode criar um incentivo adicional para a aplicação correta das regras de Schengen.

B. Soluções

Que opções legislativas e não legislativas foram ponderadas? É dada preferência a alguma das opções? Porquê?

A Comissão desenvolveu uma série de opções legislativas e não legislativas com base nas recomendações de todas as partes interessadas e no reexame quinquenal da aplicação do atual regulamento. Na sequência de uma pré-seleção, durante a qual foram rejeitadas algumas opções, avaliaram-se pormenorizadamente as **opções estratégicas** que se seguem, como alternativa ao cenário de base:

- **Opção n.º 1** – Esta opção consiste em **alterações operacionais** que permitem ajustar o âmbito de aplicação das avaliações, mas mantêm a atual fragmentação do domínio de intervenção (a fim de dar resposta ao problema n.º 1 e alcançar o objetivo específico n.º 1), aceleram o processo de avaliação, mantendo simultaneamente os atuais procedimentos de decisão e de seguimento (problemas n.ºs 2 e 3 e objetivo n.º 2), promovem uma maior participação dos peritos dos Estados-Membros e dos órgãos/agências da UE (problemas n.ºs 1 e 2 e objetivo n.º 4) e reforçam a avaliação dos direitos fundamentais (problema n.º 2 e objetivo n.º 3);
- **Opção n.º 2** – Com base nas alterações operacionais (de acordo com a opção n.º 1), esta opção propõe **alterações legislativas orientadas** a fim de aumentar a segurança jurídica. Oferece mais flexibilidade no que diz respeito aos domínios e intervenientes avaliados, bem como à programação (problema n.º 1 e objetivo n.º 1). Simplifica os procedimentos e as obrigações e cria um calendário claro para todos os intervenientes, mantendo simultaneamente o mesmo equilíbrio institucional (problemas n.ºs 2 e 3 e objetivo n.º 2). Introduce uma certa flexibilidade quanto à dimensão das equipas de avaliação e melhora a coordenação com os órgãos e as agências da União (problemas n.ºs 1 e 2 e objetivo n.º 4). Além disso, aumenta a segurança jurídica no que diz respeito aos elementos pertinentes para a avaliação dos direitos fundamentais e destaca a respetiva proeminência e importância política (problema n.º 2 e objetivo n.º 3).
- **Opção n.º 3** – Esta opção apresenta **alterações legislativas ambiciosas** a fim de integrar as medidas propostas nas opções n.ºs 1 e 2, em combinação com alterações adicionais da conceção e do funcionamento da avaliação de Schengen. Alarga o âmbito de aplicação do mecanismo a domínios específicos para além do acervo de Schengen, estabelece avaliações abrangentes não articuladas por domínios de intervenção, mas por Estado-Membro, com base na avaliação de riscos e no conhecimento da situação, alarga a duração do ciclo de avaliação para sete anos e cria instrumentos de avaliação e de monitorização adicionais adequados à finalidade (problemas n.ºs 1 e 2 e objetivo n.º 1). Propõe alterações ao equilíbrio institucional no processo de tomada de decisão (adoção combinada dos relatórios de avaliação e das recomendações pela Comissão, e o Conselho centra a sua atenção na adoção de recomendações

nos casos politicamente pertinentes, nomeadamente «deficiências graves», «primeiras avaliações» e «avaliações temáticas») e nos procedimentos de seguimento e introduz um procedimento acelerado para as deficiências graves (problema n.º 3 e objetivo n.º 2). Altera o processo de designação dos peritos dos Estados-Membros, nomeadamente através da criação de um grupo de peritos, e maximiza a coordenação com os órgãos e as agências da UE e com os outros mecanismos de controlo da qualidade (problemas n.ºs 1 e 2 e objetivo n.º 4). Introduce avaliações específicas dos direitos fundamentais (problema n.º 2 e objetivo n.º 3).

- **Opção n.º 4** – Esta opção propõe uma **abordagem combinada** das medidas propostas nas outras opções (que são cumulativas e não alternativas), em função do domínio de intervenção e do nível de ambição. A opção n.º 4 propõe manter o âmbito de aplicação atual, que abrange todos os aspetos do acervo de Schengen, e adaptar simultaneamente as prioridades (domínios de intervenção) às novas realidades e intervenientes, graças a uma programação mais flexível (de acordo com a opção n.º 2; a fim de dar resposta ao problema n.º 1 e alcançar o objetivo n.º 1), e alargar o ciclo de avaliação para sete anos (de acordo com a opção n.º 3; problema n.º 1 e objetivo n.º 1). Alarga o leque de instrumentos disponíveis e clarifica os critérios e as condições para a sua utilização (de acordo com a opção n.º 3; problemas n.ºs 1 e 2 e objetivo n.º 1). Inclui medidas destinadas a acelerar a simplificação dos procedimentos (de acordo com a opção n.º 2; problema n.º 3 e objetivo n.º 2), altera o processo de tomada de decisão e cria um procedimento acelerado para as deficiências graves (de acordo com a opção n.º 3; problemas n.ºs 2 e 3 e objetivo n.º 2). Combina todas as medidas propostas nas outras opções, a fim de otimizar a participação de peritos dos Estados-Membros e melhorar a participação dos órgãos e das agências da UE (problemas n.ºs 1 e 2 e objetivo n.º 4). A opção n.º 4 introduz alterações destinadas a aumentar a segurança jurídica no que diz respeito aos elementos pertinentes para os direitos fundamentais (de acordo com a opção n.º 2; problema n.º 2 e objetivo n.º 3).

Após uma avaliação pormenorizada e uma comparação do impacto de todas as opções estratégicas e tendo em conta as recomendações das partes interessadas consultadas, a **opção estratégica preferida** é a opção n.º 4. Os fatores que resultaram na escolha da opção n.º 4 são os seguintes: a eficácia e a eficiência das medidas; o potencial de simplificação e de redução dos encargos administrativos; a avaliação realista das posições do grupo de diferentes partes interessadas, tendo em conta a viabilidade prática e jurídica das medidas propostas. Excluem-se as outras opções estratégicas, uma vez que só dão resposta aos problemas até um determinado ponto e/ou são difíceis de adotar/aplicar.

Quem apoia cada uma das opções?

A Comissão desenvolveu as opções estratégicas tendo em conta as recomendações recebidas durante a consulta, na qual participaram as partes interessadas pertinentes (Parlamento Europeu, Estados-Membros, órgãos e agências da UE e organizações da sociedade civil). Todas as partes interessadas concordaram com as alterações operacionais propostas pela opção n.º 1. A opção n.º 2 apresenta medidas legislativas que beneficiaram de um vasto apoio entre todas as partes interessadas. Várias partes interessadas apoiaram uma série de medidas propostas na opção n.º 3. Todavia, os Estados-Membros mostraram-se especialmente divididos quanto ao alargamento do âmbito de aplicação do mecanismo para além do acervo de Schengen e à criação de avaliações abrangentes baseadas no risco. As partes interessadas não apoiaram a proposta de criação de uma avaliação específica dos direitos fundamentais. A opção n.º 4 combina as medidas das três outras opções que, globalmente, obtiveram o maior apoio de todas as partes interessadas. Adota uma abordagem mais prudente no que diz respeito à introdução de avaliações abrangentes, tendo em conta a divisão dos Estados-Membros nesta matéria. Esta opção mantém igualmente a participação do Conselho na adoção das recomendações nos casos politicamente mais pertinentes e reforça significativamente o seu papel no que se refere ao seguimento e à monitorização da aplicação das recomendações. Além disso, a opção n.º 4 permitiria integrar melhor as considerações em matéria de direitos fundamentais nas avaliações, sem acrescentar um domínio separado, um aspeto que não obteve apoio durante a consulta.

C. Impactos da opção preferida

Quais são os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

A opção estratégica preferida permitiria resolver os problemas identificados e responder eficazmente ao objetivo geral e aos objetivos específicos da presente iniciativa. Ao contribuir para o bom funcionamento de Schengen, o leque de potenciais impactos diretos e indiretos é muito vasto, incluindo impactos positivos a nível económico e social. Todavia, a avaliação de impacto não procura quantificar os impactos económicos indiretos. Pelo contrário, centra-se nos principais benefícios decorrentes das quatro opções estratégicas para os Estados-Membros, a Comissão e os órgãos e as agências da UE no que se refere às atividades que exigem mais recursos. A opção preferida melhoraria a qualidade das avaliações e permitiria aos Estados-Membros dispor de melhores informações a respeito da situação real nos outros Estados-Membros, o que contribuiria para reforçar os resultados das avaliações e aumentar a confiança entre os Estados-Membros. Ao otimizar a participação dos

peritos, os Estados-Membros consagrariam menos recursos financeiros ao transporte, à alimentação e aos funcionários públicos mobilizados para as avaliações. Os Estados-Membros podem beneficiar de uma avaliação imparcial das suas administrações e de recomendações sobre os domínios em que poderão ser necessárias melhorias. Outra vantagem é a possibilidade de transferência de conhecimentos e das melhores práticas. A Comissão beneficiaria da coordenação e da participação num mecanismo melhorado, pois este permitiria uma melhor monitorização da aplicação do direito da União nos Estados-Membros. Esta opção permitiria igualmente à Comissão tomar conhecimento dos problemas e desafios emergentes, aos quais poderá responder por meio de novas iniciativas legislativas. Graças a avaliações mais eficazes, os peritos da Comissão adquiririam conhecimentos especializados adicionais vantajosos para o desempenho das suas funções. A opção preferida beneficiaria os órgãos e as agências da UE. Graças ao reforço da participação e das sinergias, os órgãos e agências da UE recolheriam informações adicionais durante as avaliações, o que permitiria igualmente o intercâmbio de boas práticas e a colaboração com o pessoal das administrações dos Estados-Membros. A opção preferida inclui uma série de medidas que permitiriam simplificar e reduzir os encargos administrativos para a Comissão, os Estados-Membros e o Conselho.

Quais são os custos da opção preferida (se existir, caso contrário, das opções principais)?

A opção preferida visa otimizar a utilização dos recursos disponíveis. Permitiria reduzir os encargos globais para os Estados-Membros e a Comissão, uma vez que inclui várias medidas que simplificam os procedimentos e reduzem os custos administrativos, a fim de permitir uma utilização mais eficaz de todos os instrumentos de avaliação. Seriam introduzidas obrigações suplementares para os órgãos e as agências da União, mas tal geraria custos adicionais limitados em comparação com o impacto positivo significativo da iniciativa.

Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?

A presente iniciativa deverá ter um impacto económico positivo, uma vez que contribui para reforçar o espaço Schengen, o que, por sua vez, proporciona benefícios ao mercado único em geral e às empresas, incluindo as PME. Por conseguinte, as opções estratégicas não deverão ter impactos diretos nas empresas.

Haverá um impacto significativo nos orçamentos e nas administrações públicas nacionais?

As economias alcançadas poderão ser apreciáveis para determinadas administrações públicas de menor dimensão e para determinados Estados-Membros que atualmente suportam encargos desproporcionados (devido à contribuição desequilibrada de peritos dos Estados-Membros) para o funcionamento do mecanismo.

Haverá outros impactos significativos?

O mecanismo deverá assegurar o respeito pelas obrigações pertinentes em matéria de direitos fundamentais na aplicação do acervo de Schengen e a conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Todas as opções estratégicas têm um impacto positivo na proteção dos direitos fundamentais, ao reforçarem as avaliações em todos os domínios, incluindo no da proteção de dados. As medidas específicas permitiriam igualmente colmatar lacunas na integração da proteção dos direitos fundamentais em relação a determinadas práticas que podem não estar suficientemente cobertas pelo mecanismo atualmente. Não se prevê qualquer impacto significativo no domínio do ambiente.

D. Acompanhamento

Quando será reexaminada a política?

Em consonância com as regras «Legislar Melhor», a avaliação do funcionamento do mecanismo basear-se-á num programa pormenorizado de monitorização das realizações, dos resultados e dos impactos. A Comissão avaliará o êxito global da iniciativa no final do primeiro ciclo de avaliação previsto pelas novas disposições – quando todos os Estados-Membros tiverem sido objeto de, no mínimo, uma avaliação – e apresentará um relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu.