



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 14 de dezembro de 2022
(OR. en)

Dossiês interinstitucionais:
2022/0425(COD)
2022/0424(COD)

15720/22
ADD 3

IXIM 293
ENFOPOL 638
FRONT 461
AVIATION 318
DATAPROTECT 362
JAI 1677
COMIX 615
CODEC 2011
IA 222

NOTA DE ENVIO

de: Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora

data de receção: 14 de dezembro de 2022

para: Thérèse Blanchet, secretária-geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.: SWD(2022) 423 final

Assunto: DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que
acompanha o documento Proposta de regulamento do Parlamento
Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de
informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e
melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o
Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que
revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho Proposta de regulamento do
Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência
de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de
prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas
e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2022) 423 final.

Anexo: SWD(2022) 423 final

Estrasburgo, 13.12.2022
SWD(2022) 423 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818

{COM(2022) 729 final} - {SEC(2022) 444 final} - {SWD(2022) 421 final} -
{SWD(2022) 422 final}

Ficha de síntese

Avaliação de impacto sobre a revisão da diretiva relativa às informações antecipadas sobre os passageiros (API)

A. Necessidade de agir

Por que motivo? Qual é o problema em causa?

Nas últimas décadas assistiu-se a um aumento do número de pessoas que viajam por via aérea, tendo a UE registado cerca de mil milhões de passageiros (em 2019), dos quais 500 milhões de passageiros aéreos entram ou saem do território da União. Esta situação exerce pressão nas fronteiras aéreas externas. Neste contexto, as informações antecipadas sobre os passageiros (API) são um instrumento eficaz para informar de antemão as autoridades responsáveis pelas fronteiras sobre o volume e a identidade dos viajantes dos transportes aéreos, permitindo a realização de controlos prévios antes da sua chegada à fronteira externa. No entanto, há **duas questões principais** que geram lacunas e incoerências na forma como os Estados-Membros tratam os dados API tanto para a gestão das fronteiras como para efeitos de aplicação da lei.

- Em primeiro lugar, uma gestão eficaz das fronteiras exige que **todos os viajantes dos transportes aéreos que atravessam as fronteiras externas do espaço Schengen sejam submetidos a controlos prévios de forma eficaz e sistemática com base nos dados API**. No entanto, nem todos os Estados-Membros exigem que as transportadoras aéreas transmitam os dados API. Além disso, para os Estados-Membros que criaram um sistema API, a avaliação de 2020 da Diretiva API referiu que os Estados-Membros não recorrem suficientemente à possibilidade de tratamento dos dados API para melhorar a gestão das fronteiras. Além disso, a utilização eficaz dos dados API exige a recolha de dados fiáveis e verificados, o que nem sempre não é o caso atualmente. Com efeito, a Diretiva API não prescreve os meios para a recolha de dados API junto dos passageiros, o que pode conduzir a dados incompletos ou incorretos transmitidos às autoridades nacionais. No seu conjunto, e devido à flexibilidade que os requisitos da Diretiva API proporcionam, as modalidades de aplicação da Diretiva API nos Estados-Membros são muito heterogéneas. Consequentemente, nem todos os passageiros aéreos que atravessam a fronteira externa de Schengen são submetidos a controlos prévios com dados API.
- Em segundo lugar, o **tratamento conjunto dos dados API e dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) é um instrumento eficaz para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei** detetarem terroristas e outros criminosos graves. A luta contra a criminalidade grave e o terrorismo é uma finalidade distinta do tratamento de dados API, mas só é eficaz se os dados forem tratados em combinação com as informações de reserva contidas nos dados PNR. As deficiências no tratamento dos dados API acima identificadas comprometem a utilização dos dados para fins de aplicação da lei. Além disso, uma vez que o atual quadro da UE apenas permite o tratamento conjunto de dados API e PNR em voos que entram ou saem da UE, existe uma importante lacuna de segurança no tratamento dos dados dos passageiros aéreos pelas autoridades dos Estados-Membros em voos nacionais e intra-UE. A fim de colmatar esta lacuna, a Estratégia da Comissão de junho de 2021 para um **espaço Schengen plenamente funcional e resiliente** apelou para uma maior utilização dos dados API em combinação com os dados PNR para voos intra-Schengen, a fim de reforçar significativamente a segurança interna, em conformidade com o direito fundamental à **proteção dos dados pessoais** e o direito fundamental à **livre circulação**¹.

O que se espera alcançar com a presente iniciativa?

A presente iniciativa visa **reforçar a gestão das fronteiras externas Schengen** assegurando que todas as pessoas que viajam em voos que entram ou saem do espaço Schengen são submetidas a controlos prévios com dados API antes da chegada à fronteira externa do espaço Schengen. A iniciativa visa igualmente **reforçar a segurança interna da UE**, assegurando que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros tenham acesso a dados fiáveis sobre os passageiros aéreos, a fim de prevenir e combater eficazmente o terrorismo e a criminalidade grave. Para alcançar estes objetivos gerais, a iniciativa estabelece três objetivos específicos:

- Assegurar **controlos prévios com dados API nas fronteiras externas do espaço Schengen**: a recolha de dados API permite às autoridades nacionais cruzar sistematicamente os dados dos passageiros com as informações contidas nas bases de dados nacionais, da UE e internacionais e fazê-lo antes de o passageiro chegar efetivamente ao ponto de passagem de fronteira. Os dados API proporcionarão aos guardas de fronteira mais tempo para a análise das informações e ajudá-los a

¹ COM(2021) 277 final (2.6.2021).

organizar melhor o seu trabalho.

- **Agilizar o fluxo de viajantes de boa-fé nas fronteiras externas do espaço Schengen:** os dados API agilizam a autorização dos passageiros de baixo risco. Uma melhor preparação para o controlo de passageiros específicos, mediante a sua identificação através de dados API antes da chegada, ajuda a acelerar os controlos de fronteira, uma vez que os passageiros que necessitam de controlos secundários podem ser separados sem obrigar os outros passageiros a formar filas de espera.
- **Combater eficazmente a criminalidade grave e o terrorismo através do tratamento conjunto de dados API e dados PNR:** os dados API recolhidos por meios automatizados identificarão de forma fiável os passageiros de especial interesse para as autoridades competentes que investigam a criminalidade grave e o terrorismo. A fim de permitir o tratamento conjunto dos dados API e dos dados PNR, todos os registos PNR recebidos pelas autoridades competentes devem ser complementados com dados API completos e corretos, respeitando simultaneamente os direitos fundamentais à proteção dos dados pessoais e à livre circulação.

Qual o valor acrescentado da ação a nível da UE?

A Diretiva API conduz a práticas incoerentes e divergentes, como demonstrado pela avaliação de 2020 da diretiva, exigindo medidas adicionais neste domínio para assegurar a eficácia e a coerência na utilização dos dados API para controlos prévios nas fronteiras externas do espaço Schengen. Uma intervenção a nível da UE proporcionará igualmente critérios à escala da UE para a recolha e a transferência de dados API para fins de aplicação da lei, a fim de reforçar a eficácia do tratamento dos dados PNR para combater a criminalidade grave e o terrorismo na UE.

A definição de critérios mais claros para a recolha de dados API assegurará uma melhor aceitação e conformidade por parte do setor aéreo e proporcionará ganhos de eficiência, nomeadamente com a introdução da obrigação de transmitir dados API a um ponto de entrada (interface das transportadoras e encaminhador API), em vez de várias autoridades nacionais, como acontece atualmente. As autoridades nacionais e outras partes interessadas consultadas na preparação da presente avaliação de impacto apelaram para a revisão da Diretiva API, a fim de assegurar a coerência e a clareza jurídica.

B. Soluções

Quais foram as opções estratégicas, legislativas e não legislativas, ponderadas? É dada preferência a alguma delas? Por que motivo?

Ponderaram-se várias opções estratégicas legislativas, posto que as opções não legislativas não solucionariam eficazmente os problemas identificados. Na sequência de uma pré-seleção, algumas opções foram rapidamente rejeitadas. As opções estratégicas analisadas na avaliação de impacto podem ser agrupadas em três conjuntos de opções, a saber:

- (1) **Opções relativas ao âmbito da recolha de dados API para a gestão das fronteiras externas do espaço Schengen**, com duas opções estratégicas cumulativas:
 - Opção estratégica 1.1: recolher dados API sobre todos os voos de chegada extra-Schengen;
 - Opção estratégica 1.2: recolher dados API sobre todos os voos de chegada e de partida extra-Schengen.
- (2) **Opções relativas ao âmbito da recolha de dados API para efeitos de aplicação da lei**, a fim de permitir o tratamento conjunto de dados API e dados PNR, com duas opções estratégicas cumulativas:
 - Opção estratégica 2.1: recolher dados API sobre todos os voos de chegada e de partida extra-UE;
 - Opção estratégica 2.2: recolher dados API sobre todos os voos extra-UE (de chegada e partida), intra-UE e nacionais para os quais são recolhidos dados PNR.
- (3) **Opções relativas à qualidade e à recolha de dados API** como aspeto horizontal. Tal aplicar-se-á à recolha de dados API sobre qualquer voo aplicável e para qualquer fim, afetando assim a recolha de dados API tanto para a gestão das fronteiras externas do espaço Schengen como para efeitos de aplicação da lei. Existem duas opções estratégicas alternativas:
 - Opção estratégica 3.1: recolher dados API por meios automatizados ou por meios manuais;
 - Opção estratégica 3.2: recolher dados API apenas por meios automatizados.

As **opções estratégicas preferidas** combinam a recolha de dados API sobre voos de chegada extra-Schengen para a gestão das fronteiras externas do espaço Schengen (opção estratégica 1.1), sobre voos extra-UE, sobre voos nacionais e intra-UE selecionados em que são recolhidos dados PNR para fins de aplicação da lei (opção estratégica 2.2). As opções estratégicas preferidas incluem também a obrigação de transmitir um conjunto completo de dados API por parte das transportadoras aéreas utilizando apenas meios automatizados (opção estratégica 3.2), tanto para a gestão das fronteiras externas do espaço Schengen

como para efeitos de aplicação da lei.
Quem apoia cada uma das opções?
Na preparação da avaliação de impacto, procedeu-se à consulta de um vasto leque de partes interessadas, incluindo autoridades nacionais dos Estados-Membros, agências da UE, organizações da sociedade civil, bem como representantes do setor privado e organizações internacionais. As atividades de consulta incluíram inquéritos, entrevistas e seminários com as principais partes interessadas. A maioria das partes interessadas consultadas apoia a opção estratégica preferida.
C. Impactos da opção preferida
Quais as vantagens da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?
Um instrumento API para a gestão das fronteiras externas melhorará a capacidade de os Estados-Membros utilizarem os dados API para efetuar um controlo prévio eficaz e eficiente dos viajantes dos transportes aéreos antes da sua chegada às fronteiras externas do espaço Schengen. Uma normalização dos requisitos para a recolha e transferência de dados API aumentará a conformidade da indústria do transporte aéreo, uma vez que esta será confrontada com os mesmos requisitos de todos os Estados-Membros. A existência de dados API mais fiáveis e verificados como os recolhidos por meios automatizados permitirá a identificação de viajantes de alto risco e assegurará uma agilização mais expedita dos controlos de fronteira nas fronteiras externas e da autorização dos passageiros à chegada. Um instrumento API para efeitos de aplicação da lei separado regulará a recolha de dados API sobre todos os voos com destino à UE e fora dela, bem como sobre determinados voos nacionais e intra-UE para os quais são recolhidos dados PNR. Um tratamento conjunto dos dados API e dos dados PNR reforçará a solidez da Diretiva PNR na luta contra a criminalidade grave e o terrorismo. As autoridades nacionais competentes (unidades de informações de passageiros) beneficiarão com o reforço da qualidade e a verificação dos dados API para investigar a criminalidade grave e o terrorismo e identificar os autores dessa criminalidade grave.
Quais os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das opções principais)?
A opção estratégica preferida exigirá investimentos tanto para as autoridades nacionais como para as transportadoras aéreas. Os custos do instrumento API para efeitos de gestão das fronteiras externas para as <u>autoridades dos Estados-Membros</u> dependerão da dimensão do país e do volume global de voos de chegada. Será necessário modificar os sistemas API nacionais para receber e tratar fluxos de dados adicionais que não eram previamente recolhidos. Estima-se que a soma dos custos ascenda em média a 13,5 milhões de EUR . Para as <u>transportadoras aéreas</u> , o principal elemento de custo será o custo de transmissão dos dados API. A obrigação de transmitir sistematicamente dados API sobre todos os voos de chegada aumentará o volume de dados transmitidos e, por conseguinte, resultará em custos de transmissão adicionais. No entanto, com a presente iniciativa, os dados API só serão transmitidos para um único ponto, a saber, a interface das transportadoras associada a um encaminhador API, o que reduzirá substancialmente os custos de transmissão. Estima-se que estes alcancem uma poupança líquida de 2,53 milhões de EUR por ano. As companhias aéreas que não utilizem meios automatizados nos seus processos de registo de passageiros também terão de investir ou alterar os seus sistemas para recolher dados API através de meios automatizados, num custo único estimado de 50 milhões de EUR . O instrumento API para efeitos de aplicação da lei representará também um aumento do número de passageiros em relação aos quais as companhias aéreas transmitirão dados às autoridades, sendo estes custos atenuados pelo facto de os dados serem transmitidos apenas uma vez para a interface das transportadoras associada a um encaminhador API. Estima-se que estes custos ascendam a um total de 75 milhões de EUR de custos pontuais e 16,13 milhões de EUR de custos recorrentes relativos à transmissão de dados API sobre voos intra-UE e 4,21 milhões de EUR de custos recorrentes nos voos de partida. Não se prevêem custos para os Estados-Membros, uma vez que as capacidades existentes suprirão as necessidades do tratamento de dados API adicionais.
Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?
As medidas propostas não deverão ter um impacto significativo nas pequenas e médias empresas.
Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?
Estima-se que a média da soma dos custos de investimento previstos a nível nacional ascenda a 13,5 milhões de EUR .
Haverá outros impactos significativos?
Todas as opções estratégicas preferidas dizem respeito ao tratamento de dados pessoais. Consequentemente, estas opções estratégicas têm impacto nos direitos fundamentais, em especial nos direitos à proteção de dados pessoais (artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE) e no direito à vida privada e familiar (artigo 7.º da Carta). A recolha de dados API sobre voos nacionais e intra-UE selecionados poderá dissuadir o exercício da livre circulação, tal como garantido pelo artigo 45.º da Carta.

Para assegurar o pleno respeito dos direitos fundamentais, a avaliação de impacto prevê uma análise exaustiva dos direitos fundamentais ao longo da sua análise e identifica uma série de salvaguardas eficazes que são necessárias. Mais especificamente, a recolha de dados API sobre voos nacionais e intra-UE para efeitos de aplicação da lei não será sistemática e limitar-se-á aos voos para os quais são recolhidos dados PNR. A recolha de dados API aplicará os requisitos e as salvaguardas estabelecidos pelo acórdão do Tribunal de Justiça no processo *Ligue des droits humains*. As opções estratégicas preferidas corresponderão a um objetivo de interesse geral — gestão eficaz das fronteiras externas do espaço Schengen e luta contra a criminalidade grave e o terrorismo — e serão estritamente limitadas ao que é necessário e proporcionado para alcançar esse objetivo.

D. Acompanhamento

Quando será revista a política?

A Comissão assegurará que são adotadas as disposições necessárias para acompanhar o funcionamento das medidas propostas e avaliá-las em relação aos principais objetivos estratégicos.

Após o início das operações dos novos instrumentos API, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação da aplicação dos instrumentos e do seu valor acrescentado. O relatório apresentará igualmente informações sobre qualquer impacto direto ou indireto nos direitos fundamentais. Examinará os resultados obtidos relativamente aos objetivos fixados e determinará se os princípios de base continuam a ser válidos e quais as eventuais implicações para as futuras opções.

Para o efeito, a Comissão terá em conta as informações fornecidas pelos Estados-Membros e quaisquer outras informações pertinentes relacionadas com a aplicação dos dois instrumentos. Além disso, a transmissão dos dados API para a interface das transportadoras e a sua distribuição às autoridades nacionais competentes através de um encaminhador API apoiará a Comissão nas suas funções de avaliação e execução, fornecendo à Comissão estatísticas fiáveis sobre o volume de dados transmitidos e sobre os voos para os quais serão solicitados dados API.