



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 18 de novembro de 2022
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2022/0379(COD)**

**14973/22
ADD 3**

**TELECOM 474
DIGIT 214
CYBER 375
CODEC 1778
IA 193**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	18 de novembro de 2022
para:	Thérèse Blanchet, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2022) 722 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 que estabelece medidas para um elevado nível de interoperabilidade do setor público em toda a União (Regulamento Europa Interoperável)

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2022) 722 final.

Anexo: SWD(2022) 722 final



Bruxelas, 18.11.2022
SWD(2022) 722 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
que estabelece medidas para um elevado nível de interoperabilidade do setor público em
toda a União (Regulamento Europa Interoperável)

{COM(2022) 720 final} - {SEC(2022) 720 final} - {SWD(2022) 720 final} -
{SWD(2022) 721 final}

O presente relatório apresenta a avaliação do Quadro Europeu de Interoperabilidade (QEI), realizada em paralelo com a avaliação de impacto, para uma política reforçada de interoperabilidade dos governos europeus.

1. ORIENTAÇÃO POLÍTICA E NECESSIDADE DE AGIR

A interoperabilidade não constitui um objetivo em si mesmo. Trata-se de um instrumento que se tornou um aspeto central da elaboração e execução digitais de políticas. A interoperabilidade permite que as organizações interajam e procedam ao intercâmbio de informações e conhecimentos a todos os níveis, sem descontinuidades, através dos seus sistemas informáticos. Vai além dos meios técnicos e carece de acordos entre diferentes organizações, descrições de dados acordadas, legislação que facilite o intercâmbio de dados e uma cultura de cooperação.

A interoperabilidade é essencial para a digitalização crescente do mercado único europeu. Tem um papel a desempenhar *no seio* das políticas setoriais, em especial as que possuem uma forte ligação ao setor público, como a justiça e os assuntos internos, a fiscalidade e as alfândegas, os transportes ou a saúde, bem como a regulamentação das empresas e da indústria. A interoperabilidade é um tema recorrente nas redes transeuropeias e nas políticas digitais e de dados. Há mais de 15 anos que existe uma política *horizontal* específica da UE em matéria de interoperabilidade, com especial incidência no setor público. Desde 1995, a Comissão gere programas de apoio à interoperabilidade que fazem agora parte do Programa Europa Digital. Em 2004, foi elaborado um QEI pela primeira vez, tendo sido atualizado em 2010 e 2017. O QEI salienta a importância de ter em conta todos os aspetos e níveis pertinentes — técnicos, semânticos, organizacionais e jurídicos — e de adotar uma abordagem de governação integrada.

Atualmente, o QEI é o quadro conceptual geralmente aceite para a interoperabilidade dentro e fora da UE. Todavia, continua a ser inteiramente voluntário e, por este motivo, como demonstrado pela avaliação do QEI, subaproveita consideravelmente o seu potencial para reduzir os encargos administrativos e melhorar a execução de políticas¹. Neste contexto, e com a transformação digital a acelerar, os ministros com a tutela da transformação do setor público e os diretores dos sistemas de informação (DSI) dos Estados-Membros apelam cada vez mais ao reforço da cooperação europeia em matéria de interoperabilidade. Já antes da COVID-19 insistiam na generalização da sua aplicação². Esta procura reforçou-se devido à necessidade de melhorar a interação digital transfronteiras e intersetorial durante a resposta à crise.

A Comissão reconheceu a necessidade de agir³ e comprometeu-se a apresentar uma política de interoperabilidade reforçada até ao verão de 2022⁴.

¹ Consultar os resultados da avaliação final do QEI, SWD(2022) 720 final.

² Por exemplo, as declarações ministeriais assinadas, em 2017, em Taline (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) e, em 2020, em Berlim (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemittelungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>), bem como as recomendações dos membros do Grupo de Peritos da Comissão sobre a Interoperabilidade dos Serviços Públicos (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=pt&groupID=3714>).

³ Comunicação da Comissão intitulada «Construir o futuro digital da Europa», de fevereiro de 2020, COM(2020) 67 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf).

⁴ Programa de trabalho da Comissão para 2022, COM(2021) 645 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF), página 7.

2. PROBLEMA E OBJETIVOS POLÍTICOS

Os resultados da avaliação do QEI e da avaliação de impacto demonstram que a atual configuração informal da política de interoperabilidade, baseada exclusivamente em medidas voluntárias, não é suficiente para ajudar a eliminar os obstáculos transfronteiras e transeitoriais ao setor público da UE. A interoperabilidade limitada dos serviços e dos dados das administrações públicas na UE conduz à limitação dos serviços públicos digitais, incapazes de alcançar o seu pleno potencial e cumprir o objetivo europeu de um mercado único digital. Aumenta os custos e reduz a eficiência a todos os níveis das administrações públicas na União Europeia, aumenta os encargos administrativos para os cidadãos, as empresas e as próprias administrações, atrasa a execução de políticas europeias pelos Estados-Membros e a consecução do mercado único digital, limita o potencial de inovação e prejudica a soberania digital da UE. A avaliação de impacto identifica os seguintes fatores problemáticos:

- governação ineficaz dos esforços de interoperabilidade entre as políticas da UE, a Comissão Europeia e os Estados-Membros para todos os níveis administrativos (nacional, regional, local) e setores,
- ausência de especificações mínimas comuns de interoperabilidade, soluções partilhadas e normas, e
- ausência de uma abordagem de «interoperabilidade por definição» na conceção e execução de políticas da UE.

O novo quadro regulamentar e a comunicação que o acompanha visam reforçar a interoperabilidade, a fim de assegurar que os serviços públicos digitais funcionam além-fronteiras para todos os intervenientes europeus, mediante a promoção de uma abordagem da interoperabilidade coerente e centrada no ser humano, integrada desde a conceção, da elaboração à execução de políticas em toda a Europa, estabelecendo uma governação clara e um ecossistema de soluções e especificações.

A ausência de ação para melhorar a interoperabilidade não só levaria a UE a perder a oportunidade de reduzir consideravelmente os encargos administrativos, como também afetaria negativamente a resiliência das administrações públicas e a sua capacidade de inovação. O atual quadro político de cooperação voluntária em matéria de interoperabilidade centrada no QEI não é adequado para reforçar a interoperabilidade transfronteiras. Carece de uma abordagem sistémica de interoperabilidade desde a conceção na elaboração de políticas, de recursos de execução comuns e de uma propriedade partilhada.

3. OPÇÕES POLÍTICAS, IMPACTO ESPERADO E OPÇÃO PREFERIDA

A presente avaliação de impacto compara três opções, para além do cenário de referência de ausência de ação. O cenário de referência e a opção 1 prosseguem a atual abordagem voluntária. A opção 1 visa um desenvolvimento gradual e contínuo do QEI. As opções 2 e 3 propõem uma ação legislativa. A opção 2 centra-se na criação de um mecanismo de cooperação estruturada com um mandato claro para assegurar o desenvolvimento e a manutenção contínuos de recursos comuns de interoperabilidade acordados, bem como para tomar decisões em matéria de experiências comuns e projetos específicos de apoio a políticas. A opção 3, com um alcance mais vasto, centra-se na definição, na legislação, de requisitos mínimos de interoperabilidade europeia diretamente aplicáveis, atualizados por decisões de execução.

A avaliação dos impactos esperados demonstra que o cenário de referência e a opção 1 não resolverão adequadamente as insuficiências identificadas pela avaliação do QEI, principalmente devido à limitação dos incentivos à cooperação. Além disso, também nenhuma

dessas opções corresponderia às expectativas políticas e operacionais dos Estados-Membros⁵. Prevê-se que a opção 3 seja eficaz, embora apenas ao longo do tempo e com um esforço e custos de execução muito consideráveis. Prevê-se que seja menos eficaz para assegurar uma resposta flexível e preparada para o futuro no que se refere às necessidades tecnológicas e políticas em rápida evolução. A opção 3 também é suscetível de receber menos apoio político, devido à sua natureza ampla e por ser muito sensível à subsidiariedade (por exemplo, no que diz respeito aos sistemas legados dos Estados-Membros).

A opção 2 é a opção preferida. A escolha de criar um mecanismo de cooperação estruturada deverá proporcionar a estabilidade e a segurança (jurídica) solicitadas pelos Estados-Membros, assegurando simultaneamente a flexibilidade necessária para o desenvolvimento contínuo de recursos comuns de interoperabilidade, em resposta à evolução das necessidades políticas. Em vez de especificar diretamente na lei requisitos (mínimos) de interoperabilidade (como aconteceria na opção 3), a opção 2 centra-se na definição de requisitos processuais, mais adequados à rápida evolução tecnológica e mais proporcionados tendo em conta o impacto nos sistemas legados. Espera-se que uma governação comum da UE em matéria de interoperabilidade assegure uma cooperação ascendente e uma copropriedade descendente das principais partes interessadas nos Estados-Membros, criando um ecossistema de soluções de interoperabilidade partilhadas, o que facilita a participação precoce na conceção de políticas e na identificação das necessidades de investimento, além de melhorar a execução das políticas. Por estas razões, a opção 2 não é uma ameaça, mas sim um facilitador da subsidiariedade, reforçando a resiliência das administrações públicas e a soberania digital.

Dada a sua natureza facilitadora para as políticas, é difícil quantificar o impacto direto da interoperabilidade. Um estudo do Centro Comum de Investigação (JRC)⁶ da Comissão estima um potencial de poupança notável, ou custo de não agir: os cidadãos poderiam poupar até 24 milhões de horas por ano graças à melhoria da interoperabilidade, o que representa 543 milhões de EUR; as empresas poderiam poupar 30 mil milhões de horas ou 568 mil milhões de EUR por ano. As poupanças estimadas de custos atribuídas à interoperabilidade transfronteiras variam entre 5,5 e 6,3 milhões de EUR para os cidadãos e entre 5,7 e 19,2 mil milhões de EUR para as empresas.

4. PROCESSO DE AVALIAÇÃO E DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

O presente relatório de avaliação realizada em paralelo com a avaliação de impacto baseia-se nas avaliações do QEI e do programa de apoio à interoperabilidade ISA²⁷ realizadas entre setembro de 2020 e setembro de 2021. Baseia-se numa análise efetuada por um contratante externo independente⁸ e em fontes internacionais, como a OCDE. Outra fonte importante para o relatório é o estudo do JRC mencionado no ponto 3, relativo à quantificação do impacto na interoperabilidade, com base no seu trabalho de longa data sobre a interoperabilidade em matéria de localização.

⁵ Como, por exemplo, no primeiro capítulo das recomendações do grupo de peritos.

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. e Pignatelli, F., *Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union* (não traduzido para português), EUR 31004 EN, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, DOI: 10.2760/72064, JRC127330.

⁷ Consultar a avaliação final do QEI, SWD(2022) 720 final, e avaliação final do programa ISA², COM(2021) 965 final, SWD(2021) 965 final.

⁸ Consultar, por exemplo, CEPE (2021): *Study supporting the evaluation of the implementation of the EIF* (não traduzido para português), Comissão Europeia. DOI: 10.2799/58201 e CEPE (2021): *Study supporting the final evaluation of the programme on interoperability solutions for European public administrations, businesses and citizens (ISA²)* (não traduzido para português), Comissão Europeia. DOI: 10.2799/94683.

Dada a sensibilidade, em termos de subsidiariedade, da conceção de uma política de interoperabilidade governamental reforçada da UE, ao longo de 2020 e 2021, a Comissão, juntamente com os gabinetes dos DSI dos Estados-Membros, elaborou opções políticas e criou elementos de uma eventual ação legislativa. Por conseguinte, as recomendações adotadas em outubro de 2021 pelo grupo de peritos dos Estados-Membros da Comissão (DSI e serviços de transformação digital), tal como as declarações ministeriais assinadas em Taline, em 2017, e em Berlim, em 2020, facultam uma visão pormenorizada das principais expectativas das partes interessadas.