



Bruxelles, den 6.4.2016
SWD(2016) 116 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser og om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008 og forordning (EU) nr. 1077/2011

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om ændring af forordning (EU) nr. 2016/399 for så vidt angår brugen af ind- og udrejsesystemet

{ COM(2016) 194 final }

{ COM(2016) 196 final }

{ SWD(2016) 115 final }

Resumé

Konsekvensanalyse for det ændrede forslag til forordning om oprettelse af et europæisk ind- og udrejsesystem og til forordning om ændring af Schengengrænsekodeksen (forordning (EF) nr. 562/2006)

A. Behov for en indsats

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Konsekvensanalysen vedrører: Tredjelandssstatsborgere, der har ret til indrejse med henblik på et kortvarigt ophold på op til 90 dage inden for et tidsrum på 180 dage eller på grundlag af et rundrejsevisum.

De behandlede problemer og konteksten: 1) Det stigende antal grænsepassager ind og ud af Schengenområdet (det skønnes, at ca. 300 mio. tredjelandssstatsborgere vil passere grænserne i 2025), hvilket fører til forsinkelser ved grænsekontrollen, 2) den nuværende kontrol af, hvor lang tid tredjelandssstatsborgere har tilladelse til ophold, kan afstedkomme fejl, er langsom og foretages ikke systematisk, 3) den nuværende grænsekontrolprocedure gør det ikke muligt systematisk og på en let og pålidelig måde at rapportere og identificere personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, hvilket fører til, at der mangler pålidelige oplysninger om irregulær migration og problemer med tilbagesendelse (manglende moderne midler og teknologier) og 4) behovet for yderligere at styrke indsatsen mod international kriminalitet, terrorisme og andre sikkerhedsmæssige trusler.

Interessenter: Hovedsagelig tredjelandssstatsborgere, der passerer Schengengrænser, grænsevagter, visum-/indvandningsmyndighederne og transportvirksomheder.

Hvad kan der forventes af initiativet?

De generelle politiske mål for ind- og udrejsesystemet er som følger:

- 1) at forbedre forvaltningen af de ydre grænser
- 2) at mindske den irregulære migration ved at tage fat på fænomenet med personer, der bliver længere, end de har tilladelse til
- 3) at bidrage til bekæmpelsen af terrorisme og grov kriminalitet og at sikre en høj grad af intern sikkerhed.

Ind- og udrejsesystemet vil gøre det lettere for *lovligt* rejsende at passere grænsen, samtidig med at det forbedrer muligheden for at identificere personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, og irregulære migranter samt fremme fuldbyrdelsen af afgørelser om tilbagesendelse. Det vil også sikre en bedre identificering af tredjelandssstatsborgere og gøre det muligt at opdage personer, der bruger flere identiteter.

Hvad er merværdien ved en indsats på EU-plan?

Fraværet af interne grænser i Schengenområdet kræver en forsvarlig forvaltning af de ydre grænser, hvor hvert land skal kontrollere den ydre grænse på vegne af de øvrige Schengenstater. Som følge heraf kan ingen medlemsstat alene håndtere irregulær migration. En person kan rejse ind i Schengenområdet ved et grænseovergangssted i en medlemsstat, hvor der anvendes et nationalt system til registrering af ind- og udrejseoplysninger, men rejse ud via et grænseovergangssted, hvor der ikke anvendes et sådant system. Overvågningen af overholdelsen af EU-reglerne om tilladte ophold kan derfor ikke udføres af én medlemsstat alene. I et område uden indre grænser skal foranstaltninger mod irregulær migration principielt træffes i fællesskab. Derudover vil bedre oplysninger om tredjelandssstatsborgeres bevægelser på tværs af grænserne udgøre et faktisk grundlag for at udforme og tilpasse EU's migrationspolitik. Alt dette taget i betragtning er EU bedre i stand til at træffe de fornødne foranstaltninger end medlemsstaterne.

B. Løsninger

Hvilken politisk løsning er at foretrække? Hvorfor?

Den foretrukne løsning, hvad angår indførelsen af ind- og udrejsesystemet, har følgende karakteristika:

- 1) Der vil kun være ét enkelt system: ind- og udrejsesystemet. Interoperabiliteten mellem ind- og udrejsesystemet og det eksisterende visuminformationssystem (VIS) fastsættes på centralt plan. Kommunikation med medlemsstaterne sker via en national ensartet grænseflade, som er ens for alle medlemsstater.
- 2) De biometriske identifikatorer for ind- og udrejsesystemet er fire fingeraftryk, der anvendes i kombination med et ansigtsbillede. Denne løsning opfylder målet om både tilstrækkelig præcis identifikation og lettere grænsepassage.
- 3) Tilgangen med at gøre det lettere at passere grænsen indebærer, at tredjelandssstatsborgerne skal anvende selvbetjeningssystemer for at indlede grænsekontrolproceduren, som afsluttes ved, at de på grænsevagtens anmodning giver supplerende oplysninger. Der kan på frivillig basis indføres nationale programmer vedrørende personer med status som registreret rejsende. Det er den foretrukne løsning, da den kombinerer mange positive virkninger, omfatter en større gruppe rejsende og er den mest omkostningseffektive.
- 4) Lagringen af data i fem år er med til at mindske hyppigheden af genregistreringer og vil være til gavn for alle rejsende, samtidig med at den gør det muligt for grænsevagten at foretage den nødvendige risikoanalyse som kræves i Schengengrænsekodeksen.

5) Lige fra det tidspunkt, hvor ind- og udrejsesystemet begynder at fungere, vil medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og Europol have adgang til systemet under nøje fastsatte betingelser og i overensstemmelse med de relevante databeskyttelsesregler. At give de retshåndhævende myndigheder adgang til data fra begyndelsen af er i overensstemmelse med VIS-forordningen.
Hvem støtter hvilken løsning?
Medlemsstaterne støtter generelt de muligheder, den foretrukne løsning giver. Der hersker meningsforskelle mellem indvandringsmyndighederne, som går ind for en begrænsning af de biometriske data (som foreslået), og de retshåndhævende myndigheder, som går ind for omfattende biometriske data. Visse medlemsstater kan stadig kræve, at det skal registreres i ind- og udrejsesystemet, når indehavere af en opholdstilladelse eller et opholdskort rejser ind og ud. Europa-Parlamentet er tilfreds med interoperabiliteten mellem ind- og udrejsesystemet og VIS, de begrænsede biometriske data, det reducerede budget sammenholdt med forslaget fra 2013 og det forhold, at det at gøre det lettere at passere grænsen ikke kræver så mange ressourcer som det generelle system. Dele af Europa-Parlamentet og EDPS vil forsøge at ændre datalagringsperioden og de retshåndhævende myndigheders adgang til ind- og udrejsesystemet.

C. Virkningerne af den foretrukne løsning
Hvilke fordele giver den foretrukne løsning?
<u>Samfundsmæssig virkning:</u> Positiv virkning for den tid, det tager at passere grænsen ved indrejse for rejsende, der anvender selvbetjeningssystemet. Fordele for grænsevagterne, hvis arbejdsbyrde mindskes. Positiv virkning for de retshåndhævende myndigheder. <u>Økonomiske udgifter:</u> For nogle kategorier af rejsende vil registreringen i ind- og udrejsesystemet medføre en ekstra arbejdsbyrde, mens anvendelsen af selvbetjeningssystemer vil mindske arbejdsbyrden. Det forklarer, hvorfor der i begyndelsen er få fordele, da alle tredjelandsstatsborgere, der er fritaget for visumkravet, skal registreres med et ansigtsbillede og fire fingeraftryk. Desuden øger ind- og udrejsesystemet muligheden for at finde frem til personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, og irregulære migranter, og det vil være nyttigt ved fuldbyrdelsen af afgørelser om tilbagesendelse. På grundlag af de fordele, der kan kvantificeres, bliver nettoværdien af ind- og udrejsesystemet positiv efter fire år, og de samlede fordele over ti år er mere end 2,5 gange de samlede omkostninger i samme periode.
Hvilke omkostninger indebærer den foretrukne løsning?
<u>Samfundsmæssig virkning:</u> En beskedent negativ virkning for den tid, det tager at passere grænsen for rejsende, der er fritaget for visumkravet, når de skal registreres første gang (det skønnes, at det vil tage yderligere 40 sekunder at passere grænsen), hvilket dog afbødes af, at der bruges metoder til at fremskynde proceduren såsom selvbetjeningssystemer (se ovenfor). <u>Økonomiske udgifter:</u> Udgifterne til udvikling af ind- og udrejsesystemet, som skal dækkes over EU-budgettet, beløber sig til 394,77 mio. EUR over de tre år, det tager at opbygge systemet. Det første år, hvor systemet fungerer, vil de samlede driftsudgifter, der skal dækkes over EU-budgettet, være på 45,47 mio. EUR. De ændringer af VIS og SIS, det er nødvendigt at foretage, skønnes at koste 40 mio. EUR i udviklingsudgifter og der vil ingen supplerende driftsudgifter være. De udgifter, der skal dækkes over EU-budgettet, beløber sig til 480,2 mio. EUR over fire år (tre års udvikling og et års drift). Gennemførelsesudgifterne for medlemsstaterne vil være på 57,0 mio. EUR i engangsudgifter til indførelsen af de nye procedurer og forbedring af infrastrukturen og 109,5 mio. EUR til udstyr, som forventes at påløbe over den treårige udviklingsperiode. De årlige vedligeholdelsesudgifter af investeringerne vil være på 11 mio. EUR.
Hvordan påvirkes små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomheder?
Ind- og udrejsesystemet vil have en positiv virkning for transportvirksomheder, da det gør det lettere for dem at opfylde deres retlige forpligtelse til at kontrollere, at tredjelandsstatsborgere, der befordres til Schengengrænsen, er i besiddelse af de rejsedokumenter, der kræves for at indrejse. Ind- og udrejsesystemet vil mindske udbuddet af uformel arbejdskraft i EU, da der tages fat på fænomenet med personer, der bliver længere, end de har tilladelse til. Virkningerne af ind- og udrejsesystemet for turistsektoren og små og mellemstore virksomheder skønnes at være ubetydelige.
Vil de nationale budgetter og forvaltninger i væsentlig grad blive påvirket?
Ind- og udrejsesystemet har en betydelig og positiv virkning for den måde, hvorpå grænsevagterne udfører deres kontrol (f.eks. bliver de fri for manuelt at læse ind- og udrejsesystemer og beregne varigheden af det tilladte ophold). Ind- og udrejsesystemet skaber ingen yderligere administrative byrder for private eller offentlige organisationer, fordi alle retlige rapporteringsforpligtelser vil blive opfyldt gennem de rapporter, der kommer fra systemet.
Vil der være andre væsentlige virkninger?
1) <u>Grundlæggende rettigheder</u> (se afsnit 6.1.4 i konsekvensanalysen, hvad angår virkningen for beskyttelsen af personoplysninger, og 6.1.5 for virkningen for de grundlæggende rettigheder). I ind- og udrejsesystemet lagres en lille mængde personoplysninger, men også biometriske data for en stor gruppe personer. Minimumsdatasættet lagres imidlertid i en minimumsperiode, hvilket også er til gavn for den rejsende. Det

er kun særlige myndigheder, der har adgang til dataene.

- 2) Retshåndhævende myndigheder (se afsnit 6.4.3 i konsekvensanalysen). De retshåndhævende myndigheder får adgang til data i ind- og udrejsesystemet under nøje fastsatte betingelser, hvilket garanterer, at adgangen vedrører en specifik sag og har betydning herfor.
- 3) Internationale forbindelser (se afsnit 6.5.3 i konsekvensanalysen). Visse lande, hvis borgere er fritaget for visumkravet, kunne gøre indsigelse over, at deres statsborgeres fingeraftryk optages ved første indrejse i Schengenområdet.

D. Opfølgning

Hvordan vil ind- og udrejsesystemet blive overvåget og evalueret?

Kommissionen sikrer, at der udvikles systemer til overvågning af den måde, hvorpå ind- og udrejsesystemet fungerer, og evaluerer disse i forhold til de vigtigste politiske mål. To år, efter at ind- og udrejsesystemet er sat i drift, og herefter hvert andet år forelægger euLISA en rapport for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om systemets tekniske drift. To år efter idriftsættelsen af ind- og udrejsesystemet og derefter hvert fjerde år udarbejder Kommissionen en samlet evaluering af ind- og udrejsesystemet.