



Bruxelles, den 2.6.2021
SWD(2021) 120 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Rådets forordning

om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2013

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

Resumé

Konsekvensanalyse af revisionen af Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Schengen er et af de vigtigste resultater af de europæiske integrationsbestrebelse. Det er et område, hvor over 420 millioner mennesker samt varer og tjenesteydelser frit kan cirkulere uden grænsekontrol. Schengenområdet bidrager til det indre markeds funktion, og skabelsen af Schengenområdet har medført sociale og økonomiske fordele for det europæiske samfund¹.

Forudsætningen for et velfungerende område uden kontrol ved de indre grænser er, at medlemsstaterne² sikrer en effektiv anvendelse af Schengenreglerne. Det kræver en fælles indsats at opretholde en høj grad af gensidig tillid mellem medlemsstaterne. Ustabilitet i Europas nabolande og længere væk, flygtningekrisen i 2015 og dens konsekvenser, covid-19-pandemien og den vedvarende terrortrussel har ført til, at nogle medlemsstater har genindført kontrol ved de indre grænser. I nogle tilfælde er kontrollen blevet forlænget flere gange siden 2015. Denne udvikling har understreget behovet for at forbedre den måde, hvorpå Schengenområdet fungerer, og de værktøjer, der er til rådighed for at få Schengenområdet til at fungere, herunder Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen. Ved hjælp af denne mekanisme kontrolleres og overvåges det, at medlemsstaterne anvender Schengenreglerne, som supplerer de to andre søjler, der udgør forvaltningen af Schengensamarbejdet, korrekt. De to andre søjler omfatter foranstaltninger ved de ydre grænser (forvaltning af de ydre grænser) og kompenserende foranstaltninger (fælles visumpolitik, politisamarbejde, tilbagesendelsespolitik og Schengeninformationssystemet). Selv om mekanismen er et teknisk instrument, har den til formål at lette den politiske dialog om, hvordan Schengenområdet fungerer. I den første femårige evalueringscyklus blev der inden for rammerne af mekanismen imidlertid ikke udøvet tilstrækkeligt politisk pres på medlemsstaterne med hensyn til at afhjælpe mangler, og mekanismen førte ikke til omfattende politiske drøftelser om Schengensamarbejdet.

Selv om mekanismen i løbet af den første femårige evalueringscyklus (2015-2019) beviste sin merværdi ved at sikre Schengenrådets funktion, **forhindrede en række mangler mekanismen i at fungere så effektivt, som den kunne og burde have gjort, hvilket underminerede dens fulde potentiale**. Der er navnlig **tre indbyrdes forbundne problemer** som følge af fejl ved udformningen og gennemførelsen af mekanismen:

- Begrænset strategisk fokus og betydelig fragmentering, hvilket gør, at der mangler det overblik over, hvordan Schengenområdet som helhed fungerer, som kunne lette de politiske drøftelser,
- utilstrækkelig kapacitet til at indkredse og hurtigt sikre en tilpasning og reaktion på nye realiteter, lovgivningsmæssig udvikling og tendenser, navnlig manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder ved de ydre grænser, og
- langsom vedtagelse og gennemførelse af afhjælpende foranstaltninger inden for rammerne af et peer-to-peer-system, der ikke udøver det forventede pres.

Disse problemer og de forbundne faktorer (nærmere forklaret i rapporten om konsekvensanalysen) påvirker mekanismens funktion og fører generelt til, at Schengenrådets modstandsdygtighed undermineres.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Som reaktion på de nylige udfordringer bebudede Kommissionen i den nye pagt om migration og asyl, at Schengenstrategien skulle kombinere lovgivningsmæssige og operationelle initiativer med henblik på at skabe et stærkere og mere modstandsdygtigt Schengenområde. Et af disse initiativer er revisionen af mekanismen. Det **generelle formål** med dette initiativ er at forbedre mekanismens funktion, gøre den mere effektiv og styrke overvågningssøjlen i forvaltningen af Schengensamarbejdet. Ved hjælp af SCH-EVAL bør det være muligt at indkredse de vigtigste mangler og afhjælpe dem hurtigt samt at drage konklusioner vedrørende den måde,

¹ I 2016 blev det anslået, at den fulde genoprettelse af kontrollen ved de indre grænser ville medføre øjeblikkelige direkte omkostninger på 5-18 mia. EUR årligt (COM(2016) 120 final af 4.3.2016, s. 3).

² Ud over medlemsstaterne omfatter Schengenområdet også Island, Norge, Schweiz og Liechtenstein ("de associerede Schengenlande"). Irland er ikke en del af området uden kontrol ved de indre grænser, men landet vil anvende Schengenreglerne delvist fra 1. januar 2021. Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien er bundet af Schengenreglerne, men grænsekontrollen ved de indre grænser er endnu ikke ophævet i forhold til disse medlemsstater. I denne konsekvensanalyse henvises der til alle disse lande som medlemsstater.

Schengenområdet fungerer på, og derved få sat gang i politiske drøftelser. Som løsning på de problemer, der er konstateret ovenfor, tilstræbes det ved hjælp af initiativet at nå følgende **specifikke mål**:

- **Specifikt mål nr. 1:** Undgå huller og øge det strategiske fokus. Det første specifikke mål er hovedsagelig knyttet til det første problem.
- **Specifikt mål nr. 2:** Rationalisering af fordelingen af opgaver og ansvarsområder og forenkling og fremskyndelse af processen og procedurerne. Det andet specifikke mål er hovedsagelig knyttet til det andet og tredje problem.
- **Specifikt mål nr. 3:** Styrkelse af gennemførelsen af beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i medfør af Schengenreglerne. Det tredje specifikke mål er hovedsagelig knyttet til det andet problem.
- **Specifikt mål nr. 4:** Optimere deltagelsen af medlemsstaternes eksperter og inddragelsen af EU-organer og -agenturer samt synergierne med andre instrumenter. Det fjerde specifikke mål er hovedsagelig knyttet til det første og andet problem.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

EU-merværdien af initiativet skyldes vigtigheden af at styrke den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, således at alle bestemmelser i Schengenreglerne gennemføres korrekt og i tilstrækkelig grad. Evalueringer, der koordineres på EU-plan, gør det lettere at sammenligne gennemførelsespraksis på tværs af medlemsstaterne og foretage en vurdering af de kombinerede virkninger af gennemførelsen i de forskellige medlemsstater. De gør det også muligt at indkredse de mangler, der opstår som følge af asymmetrier og forskelle i gennemførelsen af Schengenreglerne, som kan bringe Schengenrådets integritet i fare. Det fagfællepres, der følger af mekanismen, kan skabe et yderligere incitament til at sikre en korrekt gennemførelse af Schengenreglerne.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrakkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

Kommissionen har udviklet en række lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger på grundlag af alle interessenters anbefalinger og femårsrevisionen af gennemførelsen af den nuværende forordning. Efter en foreløbig udvælgelse, hvor nogle løsninger blev forkastet, blev følgende **løsninger** vurderet fuldt ud som et alternativ til referencescenariet:

- **Løsning 1** — Denne løsning består af **operationelle ændringer**, hvorved evalueringernes omfang tilpasses, men den nuværende opsplitning på politikområder fastholdes (for at løse problem 1 og nå specifikt mål nr. 1), fremskynde evalueringsprocessen og samtidig fastholde de nuværende beslutnings- og opfølgingsprocedurer (problem 2 og 3 og mål nr. 2), i højere grad inddrage medlemsstaternes eksperter og EU-organer og -agenturer (problem 1 og 2 og mål nr. 4) og styrke evalueringen af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder (problem 2 og mål nr. 3).
- **Løsning 2** — Med udgangspunkt i de operationelle ændringer (jf. løsning 1) foreslås der ved denne løsning **måltrettede lovgivningsmæssige ændringer** for at øge retssikkerheden. Dette øger fleksibiliteten, hvad angår de evaluerede områder og aktører, samt programmeringen (problem 1 og mål nr. 1). Dette forenkler procedurerne og forpligtelserne og skaber en klar tidslinje for alle involverede aktører, samtidig med at den institutionelle balance bevares (problem 2 og 3 og mål nr. 2) Der indføres fleksibilitet i evalueringsholdets størrelse, og koordineringen med EU-organer og -agenturer forbedres (problem 1 og 2 og mål nr. 4). Derudover øger det retssikkerheden med hensyn til de elementer, der er relevante for evalueringen af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, og understreger disse rettigheders fremtrædende plads og politiske betydning (problem 2 og mål nr. 3).
- **Løsning 3** — Denne løsning indeholder **ambitiøse lovgivningsmæssige ændringer** med henblik på at inkorporere de foranstaltninger, der foreslås under løsning 1 og 2, og kombinere dem med yderligere ændringer af SCH-EVAL's udformning og funktion. Derved udvides mekanismens anvendelsesområde til måltrettede områder ud over Schengenreglerne, der indføres omfattende evalueringer, der ikke foretages på de enkelte politikområder, men af de enkelte medlemsstater på grundlag af risikovurderinger og situationsbevidsthed, evalueringscyklussens varighed forlænges til syv år, og der sikres evaluerings- og overvågningsværktøjer, der i højere grad er egnet til formålet (problem 1 og 2 og mål nr. 1). Der foreslås ændringer af den institutionelle balance i beslutningsprocessen (Kommissionens kombinerede vedtagelse af evalueringsrapporter og henstillinger, mens Rådet fokuserer på vedtagelsen af henstillinger i politisk relevante sager, nemlig "alvorlige mangler", "førstegangsevalueringer" og "tematiske evalueringer") og i opfølgingsprocedurerne, og der indføres en hasteprocedure for alvorlige mangler (problem 3 og mål nr. 2). Processen med at udpege medlemsstaternes eksperter ændres, bl.a. ved at der oprettes en pulje af eksperter, og koordineringen med EU-organer og -agenturer og andre kvalitetskontrolmekanismer

maksimeres (problem 1 og 2 og mål nr. 4), og der indføres en specifik evaluering af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder (problem 2 og mål nr. 3).

- **Løsning 4** — Ved denne løsning foreslås en **kombineret tilgang** til de foranstaltninger, der foreslås i forbindelse med de andre løsninger (som er kumulative snarere end alternativer) afhængigt af interventionsområdet og ambitionsniveauet. Ved løsning 4 foreslås det at bevare det nuværende anvendelsesområde, der omfatter alle aspekter af Schengenreglerne, samtidig med at prioriteterne (politikområderne) tilpasses de nye realiteter og aktører med en mere fleksibel programmering (jf. løsning 2; løse problem 1 og nå mål nr. 1) og forlængelse af evalueringscyklussen til syv år (jf. løsning 3; problem 1 og mål nr. 1). Den udvider den vifte af værktøjer, der er til rådighed, og tydeliggør kriterierne og betingelserne for deres anvendelse (jf. løsning 3; problem 1 og 2 og mål nr. 1). Den omfatter foranstaltninger til fremskyndelse og forenkling af procedurerne (jf. løsning 2; problem 3 og mål nr. 2) og ændrer beslutningsprocessen og indfører en hasteprocedure i forbindelse med alvorlige mangler (jf. løsning 3; problem 2 og 3 og mål nr. 2). Den kombinerer alle de foranstaltninger, der foreslås i forbindelse med de andre løsninger for at optimere medlemsstaternes eksperters deltagelse og forbedre inddragelsen af EU-organer og -agenturer (problem 1 og 2 og mål nr. 4) Med løsning 4 indføres der ændringer for at øge retssikkerheden i forbindelse med de elementer, der er relevante for de grundlæggende rettigheder (jf. løsning 2; problem 2 og mål nr. 3).

Efter en detaljeret vurdering og sammenligning af virkningen af alle løsningerne og under hensyntagen til anbefalingerne fra de hørte interessenter er **den foretrukne løsning** løsning 4. De faktorer, der fører til valget af løsning 4, er som følger: foranstaltningernes effektivitet og egnethed potentialet til at forenkle og mindske den administrative byrde en realistisk vurdering af de forskellige interessentgruppers holdning under hensyntagen til de foreslåede foranstaltningers praktiske og juridiske gennemførlighed. De øvrige løsninger er udelukket, da de kun til en vis grad løser problemerne og/eller er vanskelige at vedtage/gennemføre.

Hvem støtter hvilken løsning?

Kommissionen udviklede løsningerne under hensyntagen til de anbefalinger, den modtog under høringen, som involverede relevante interessenter (Europa-Parlamentet, medlemsstaterne EU-organer og -agenturer samt civilsamfundsorganisationer). Alle interessenter var enige i de operationelle ændringer, der foreslås i løsning 1. Løsning 2 indeholder lovgivningsmæssige ændringer, som fandt bred opbakning blandt alle interessenter. Flere interessenter støttede en række af de foranstaltninger, der foreslås under løsning 3. Medlemsstaterne var imidlertid især delte med hensyn til udvidelsen af mekanismens anvendelsesområde ud over Schengenreglerne og forslaget om at indføre altomfattende risikobaserede evalueringer. Interessenterne støttede ikke den foreslåede indførelse af en specifik evaluering af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder. Løsning 4, der kombinerer foranstaltningerne i forbindelse med de tre øvrige løsninger, fandt overordnet set bredest støtte blandt alle interessenter. Der anvendes en mere forsigtig tilgang til indførelsen af altomfattende evalueringer, da medlemsstaterne er delte med hensyn til dette spørgsmål. Med denne løsning forbliver Rådet også involveret i vedtagelsen af henstillinger i de politisk mest relevante sager, og dets rolle i opfølgningen og overvågningen af gennemførelsen af henstillingerne øges betydeligt. Derudover vil løsning 4 desuden i højere grad integrere hensynet til de grundlæggende rettigheder i evalueringerne, uden at der tilføjes et særskilt område, hvilket der ikke var støtte til under høringen.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsning vil løse de konstaterede problemer og effektivt fremme de generelle og specifikke mål for dette initiativ. Da denne løsning bidrager til et velfungerende Schengenområde, er rækken af potentielle direkte og indirekte virkninger meget omfattende, herunder positive økonomiske og sociale virkninger. I konsekvensanalysen forsøges det imidlertid ikke at kvantificere de indirekte økonomiske virkninger. Der fokuseres snarere på de vigtigste fordele ved de fire løsninger for medlemsstaterne, Kommissionen og EU-organer og -agenturer i forbindelse med de mest ressourcekrævende aktiviteter. Den foretrukne løsning vil forbedre evalueringernes kvalitet og gøre det muligt for medlemsstaterne at få bedre oplysninger om den faktiske situation i andre medlemsstater og dermed bidrage til at styrke resultaterne af evalueringerne og opbygge tillid mellem medlemsstaterne. Ved at optimere eksperternes deltagelse vil medlemsstaterne skulle bruge færre finansielle ressourcer til transport, mad og embedsmænd, som skal mobiliseres til evalueringerne. Medlemsstaterne kan drage fordel af en upartisk vurdering af deres forvaltninger og henstillinger vedrørende de områder, hvor der kan være behov for forbedringer. En anden fordel er den mulige overførsel af viden og bedste praksis. Kommissionen vil drage fordel af koordineringen af og deltagelsen i en forbedret mekanisme, da det vil give bedre mulighed for at overvåge anvendelsen og gennemførelsen af EU-retten i medlemsstaterne. Det vil også sætte Kommissionen i stand til at få kendskab til nye problemer og udfordringer, som den kan tage op gennem nye lovgivningsinitiativer. Takket være mere effektive evalueringer vil Kommissionens eksperter opnå

yderligere ekspertise, som de kan drage nytte af i forbindelse med deres opgaver. Den foretrukne løsning vil være til gavn for EU-organerne og -agenturerne. Gennem øget inddragelse og synergier vil EU-organer og -agenturer indsamle yderligere oplysninger i løbet af evalueringerne, hvilket også fremmer udvekslingen af bedste praksis og netværkssamarbejdet med kolleger fra medlemsstaternes forvaltninger. Den foretrukne løsning omfatter en række foranstaltninger, der vil muliggøre en forenkling og mindske den administrative byrde for Kommissionen, medlemsstaterne og Rådet.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsning har til formål at optimere anvendelsen af de tilgængelige ressourcer. Den vil mindske den samlede byrde for medlemsstaterne og Kommissionen, da den omfatter en række foranstaltninger, der forenkler procedurerne og mindsker de administrative omkostninger og dermed muliggør en mere effektiv anvendelse af alle evalueringsværktøjer. EU-organer og -agenturer vil blive pålagt yderligere forpligtelser, men det vil medføre begrænsede ekstraomkostninger i forhold til initiativets betydelige positive virkninger.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

Dette initiativ forventes at få en positiv økonomisk virkning, da det er med til at styrke Schengenområdet, hvilket igen gavner det indre marked generelt og virksomhederne, bl.a. SMV'er. Derfor forventes de øvrige løsninger ikke at få direkte konsekvenser for virksomhederne.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

De opnåede besparelser kan være betydelige for visse mindre offentlige forvaltninger og de medlemsstater, som i dag bærer en uforholdsmæssig stor byrde (dvs. for medlemsstaternes ulige bidrag af eksperter) med henblik på mekanismens funktion.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Mekanismen bør sikre opfyldelsen af relevante forpligtelser vedrørende de grundlæggende rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af Schengenreglerne og overholdelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder. Alle løsninger har en positiv indvirkning på beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, idet evalueringerne styrkes på alle områder, herunder databeskyttelse. De målrettede foranstaltninger vil også afhjælpe manglerne med hensyn til integrationen af beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med visse former for praksis, som ikke i tilstrækkelig grad dækkes af mekanismen på nuværende tidspunkt. Der forventes ingen væsentlig indvirkning på miljøet.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

I overensstemmelse med reglerne om bedre lovgivning vil evalueringen af mekanismens funktion blive baseret på et detaljeret program for overvågning af output, resultater og virkninger. Kommissionen vil vurdere, hvor vellykket initiativet overordnet set er, ved afslutningen af den første evalueringscyklus i henhold til de nye bestemmelser — når alle medlemsstaterne har været genstand for mindst én evaluering — og fremlægge en rapport for Rådet og Europa-Parlamentet.