



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 14.12.2021
SWD(2021) 463 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers
grænsepassage**

{COM(2021) 891 final} - {SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final}

Resumé
Konsekvensanalyse Forslag om ændring af Schengengrænsekodeksen
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen?
Schengenområdet er et område uden kontrol ved de indre grænser mellem medlemsstaterne, hvor personer og varer kan bevæge sig frit. Europæerne værdsætter Schengenområdet, navnlig de fordele, det giver for handel, og fraværet af paskontrol ved passage af de indre grænser, hvilket gør det lettere at rejse. Schengenområdet er vigtigt for det indre markeds funktion. Det har medført betydelige sociale og økonomiske fordele for europæerne og har hjulpet grænseregionerne med at udvikle sig. De seneste seks år er Schengenområdet successivt blevet udsat for en række udfordringer: et ekstraordinært migrationspres i 2015, terrorangreb og senest covid-19. Som reaktion herpå besluttede nogle medlemsstater at genindføre ind- og udrejsekontrol ved deres indre grænser. Disse beslutninger udgjorde i første omgang en reaktion på klart indkredsede begivenheder, men nu synes de ofte at være blevet en permanent beskyttelsesforanstaltning. I nogle tilfælde er beslutningen om genindførelse af ind- og udrejsekontrol blevet truffet, som om den var en "førstehjælpsforanstaltning" og ikke den sidste udvej, som det burde være. Derudover har medlemsstaterne anvendt de foranstaltninger, der blev aftalt for at beskytte de ydre grænser i relation til covid-19, på en usammenhængende måde, hvilket har undermineret tilliden mellem medlemsstaterne og påvirket Schengenrådets troværdighed over for tredjelande. I denne konsekvensanalyse ses der ikke på den instrumentalisering af irregulære migranter, som har vist sig hen over sommeren ved landgrænserne til Belarus, dvs. efter at arbejdet med dette dokument er afsluttet.
Hvilke resultater forventes der af initiativet?
Som reaktion på de konstaterede udfordringer har Kommissionen den 2. juni vedtaget "Schengenstrategien", som kombinerer lovgivningsmæssige og operationelle initiativer med henblik på at gøre Schengenområdet stærkere og mere modstandsdygtigt. Et af resultaterne af den nævnte strategi er ændringen af Schengengrænsekodeksen med henblik på at finde løsninger for at sikre, at personer og varer kan bevæge sig frit uden uberettigede eller uforholdsmæssige hindringer inden for Schengenområdet, og at ekstraordinære foranstaltninger i forbindelse med trusler mod folkesundheden anvendes ensartet ved alle ydre grænser.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?
Schengenområdet forudsætter, at der ikke er ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser, samtidig med at et højt sikkerhedsniveau garanteres takket være en række foranstaltninger, som kan kompensere for fraværet af kontrol. For at bevare Schengenområdet skal der på EU-plan fastlægges betingelser for medlemsstaternes brug af en sådan kontrol i ekstraordinære situationer samt anvendelsen af kompenserende foranstaltninger. Derudover kræver en ensartet anvendelse af foranstaltninger ved de ydre grænser i tilfælde af en trussel mod folkesundheden handling på EU-plan. Det handler om tillid mellem medlemsstaterne, som er en forudsætning for Schengenområdet.

B. Løsninger
Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrakkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?
Der er planlagt tre omfattende tilgange til at løse alle de konstaterede problemer: Løsningsmodel 1 — kun at vedtage bløde lovgivningsforanstaltninger sammen med Schengenstrategien (soft law-foranstaltninger). Løsningsmodel 2 — at foreslå en målrettet ændring af Schengengrænsekodeksen ledsaget af visse bløde lovgivningsforanstaltninger (blandet løsning). Der vil navnlig blive foreslået en ny procedure for beredskabsplanlægning vedrørende genindførelse af ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser som reaktion på trusler, der påvirker flere eller alle medlemsstater på samme tid. De retningslinjer og henstillinger, der er vedtaget som reaktion på covid-19, vil bidrage til de "afbødende foranstaltninger", som det vil være nødvendigt at tage hensyn til, når en genindførelse af ind- og udrejsekontrol er uundgåelig. For at begrænse anvendelsen af ind- og udrejsekontrol, som er den mest indgribende foranstaltning, vil begrebet "sidste udvej", som allerede findes i Schengengrænsekodeksen, blive videreudviklet til at omfatte en henvisning til de foranstaltninger, som medlemsstaterne har til rådighed for at kompensere for fraværet af ind- og udrejsekontrol. Derudover vil Kommissionen få bedre redskaber til at holde øje med, hvorfor medlemsstaterne ønsker at genindføre ind- og udrejsekontrol, og hvordan de udfører den. Sluttelig vil vedtagelsen af et "forbud mod indrejse" i EU i tilfælde af en trussel mod folkesundheden få et solidt retsgrundlag for at sikre ensartethed ved de ydre grænser. Løsningsmodel 3 — er mere ambitiøs med hensyn til at ændre de eksisterende regler. Den vil kræve, at beslutningen om genindførelse af kontrol træffes på EU-plan med godkendelse fra en af EU-institutionerne, eller den vil simpelthen fjerne den nuværende mulighed for at genindføre ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser

ved en medlemsstats ensidige beslutning og kræve, at der anvendes kompenserende foranstaltninger i stedet. Efter en detaljeret vurdering af virkningen af alle løsningsmodellerne og høring af alle involverede parter er løsningsmodel 2 den foretrukne løsningsmodel. Dette valg er baseret på det forhold, at denne løsningsmodel samlet set er bedst, hvad angår effektivitet og forholdsmæssighed. Den trækker på erfaringerne fra fortiden og er samtidig tilstrækkelig ambitiøs. Den respekterer medlemsstaternes synspunkter vedrørende ind- og udrejsekontrollens rolle, når det drejer sig om at imødegå alvorlige trusler, samtidig med at den også respekterer de legitime forventninger hos EU-borgere og andre, der nyder godt af fraværet af ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser.
Hvem støtter hvilken løsning?
Alle de forskellige kategorier af interessenter (Europa-Parlamentet, medlemsstaterne, borgerne virksomheder og den akademiske verden) finder, at der er behov for foranstaltninger for at gøre Schengenområdet stærkere og mere modstandsdygtigt. Medlemsstaterne er splittede mellem løsningsmodel 1 og løsningsmodel 2. Løsningsmodel 2 vil sandsynligvis også blive støttet af Europa-Parlamentet og erhvervslivet, da den skaber den rette balance mellem det nødvendige ambitionsniveau og den nødvendige pragmatisme, baseret på erfaringerne fra forhandlingerne om Kommissionens forslag fra 2017 om ændring af Schengengrænsekodeksen. Løsningsmodel 3 er en logisk følge af udviklingen i Schengenområdet, men har ikke fået udtrykkelig støtte fra nogen af grupperne.
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 løsningsmodel har de bedste muligheder for at effektivt at løse de konstaterede problemer. Den tilvejebringer de nødvendige redskaber til at sikre et velfungerende Schengenområde. I denne henseende er viften af potentielle virkninger af denne løsningsmodel meget bred, herunder positive økonomiske og sociale virkninger. Omfanget af disse virkninger vil imidlertid i sidste instans afhænge af, hvor vellykkede andre planlagte initiativer bliver, navnlig hvad angår reformen af Schengenevalueringsmekanismen (skal også fremlægges sammen med Schengenstrategien), samt af de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af de allerede vedtagne og de nyligt foreslåede foranstaltninger ved de ydre grænser og inden for området, som skal sikre en bedre anvendelse af andre afhjælpende foranstaltninger for at sikre et højt sikkerhedsniveau i Schengenområdet. Den foretrukne løsningsmodel, som skaber større forudsigelighed i forbindelse med styringen af krisesituationer, giver fordele for EU-borgere og indbyggere, når de bevæger sig inden for Schengenområdet i erhvervsmæssigt øjemed, med henblik på shopping eller i forbindelse med fritidsaktiviteter. Samtidig medfører den økonomiske fordele for hele Schengenområdet, da den mindsker omkostningerne ved ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser. I forbindelse med denne løsningsmodel anerkendes grænseregionernes interesser, og dette kan som sådan begrænse konsekvenserne for disse regioner af foranstaltninger, der træffes på centralt plan i krisesituationer. Sluttelig øger den EU's troværdighed på internationalt plan, idet anvendelsen af de foranstaltninger ved de ydre grænser, der vedtages specifikt for at imødegå trusler mod folkesundheden, præciseres.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
Ingen af løsningsmodellerne forventes at medføre direkte omkostninger for økonomien eller borgerne sammenlignet med referencescenariet, fordi alle løsningsmodeller har til formål at genoprette Schengenområdet. Der er størst mulighed for med den foretrukne løsningsmodel at nå dette mål og således mindske de omkostninger, som påløber disse medlemsstater ved gennemførelsen af ind- og udrejsekontrol ved deres indre grænser for at sikre det ønskede sikkerhedsniveau, samt omkostningerne for de medlemsstater, der påvirkes af denne kontrol. De nationale forvaltninger vil få visse udgifter med henblik på at gennemføre den foretrukne løsning på grund af de nye forpligtelser (risikovurdering og regelmæssig rapportering), herunder i forbindelse med den foretrukne løsning, som har til formål at gøre ind- og udrejsekontrol til den reelt sidste udvej. Hvad angår foranstaltninger ved de ydre grænser, kan nogle medlemsstater, som i særlig grad er afhængige af udenlandske turister, opfatte dem som noget, der potentielt berører deres økonomi. I lyset af den overordnet set positive indvirkning, som foranstaltningerne vil have på tilliden mellem medlemsstaterne, vil disse potentielle omkostninger blive opvejet af fordelene for Schengenområdet som helhed.
Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?
En vellykket begrænsning af anvendelsen af ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser og genskabelsen af tilliden mellem medlemsstaterne vil mindske risikoen for hindringer for erhvervslivet, navnlig for dem, der

opererer på tværs af grænserne. Større forudsigelighed, hvad angår de foranstaltninger, der finder anvendelse i en krisesituation, bør bidrage til at forhindre lange køer af lastbiler ved grænserne og grænsearbejderes fravær, når en genindførelse af ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser er uundgåelig. Den foretrukne løsning medfører ikke i sig selv omkostninger for transportvirksomhederne. Eventuelle omkostninger i forbindelse med behovet for at indsamle API-oplysninger vil følge af en ny retsakt, som der endnu ikke er fremsat forslag til. Schengengrænsekodeksen vil kun bane vejen i denne henseende. Foranstaltningerne vedrørende de ydre grænser vil også forenkle de procedurer, som transportvirksomheder skal anvende for at undgå at pådrage sig ansvar, og som på nuværende tidspunkt kan variere fra medlemsstat til medlemsstat på grund af en forskellig anvendelse af rejserestriktioner.

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

Omkostningerne ved politikontrol, politisamarbejde eller brug af nye teknologier, som den foretrukne løsningsmodel er med til at fremme som alternativ til ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser, er svære at beregne, eftersom de vedrører opretholdelse af lov og orden, som udelukkende henhører under medlemsstaternes ansvar. Kommissionen har derfor ingen oplysninger herom i sit forslag.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Den mulige øgede brug af kompenserende foranstaltninger såsom politikontrol vil generelt have en positiv indvirkning på de grundlæggende rettigheder, da de fleste rejsende igen vil drage fordel af fraværet af kontrol ved de indre grænser. For at begrænse risikoen for eventuelt misbrug, f.eks. med hensyn til racemæssig profilering til støtte for politikontrollen i grænseområderne (allerede forbudt i henhold til de nuværende regler), vil det være nødvendigt at forbedre overvågningsforanstaltningen, f.eks. i forbindelse med Schengenevalueringer. Virkningerne af den øgede brug af nye teknologier bør tages op, eftersom de nuværende EU-regler om databeskyttelse fortsat finder anvendelse.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Den foreslåede løsningsmodel tager højde for ekstraordinære situationer. Det er derfor ikke muligt at foretage en regelmæssig måling af indikatorerne. På grundlag af køreplanen, som skal ledsage Schengenstrategien, kan det imidlertid antages, at den langvarige ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser [inden for et år] efter vedtagelsen af nye regler bør ophæves, og at kun den ind- og udrejsekontrol, der er indført på det tidspunkt, vil blive fortsat i en begrænset periode i henhold til de nuværende regler eller på grundlag af den nye beredskabsprocedure.