



Bruxelles, den 27.4.2022
SWD(2022) 659 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

[...]

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008, (EF) nr. 810/2009 og (EU) 2017/2226 og Rådets forordning (EF) nr. 1683/95, (EF) nr. 333/2002, (EF) nr. 693/2003 og (EF) nr. 694/2003 og konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen for så vidt angår digitalisering af visumproceduren

{COM(2022) 658 final} - {SEC(2022) 202 final} - {SWD(2022) 658 final}

Resumé

Lovgivningsinitiativ om digitalisering af visumprocedurer (2021 CWP item)

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

De **myndigheder i medlemsstaterne**, der beskæftiger sig med visumansøgninger og visumudstedelse, er tyngede af de langvarige procedurer og de akkumulerede omkostninger, der er forbundet med at forvalte, behandle, arkivere og i sidste ende destruere papirdokumenter under den nuværende visumprocedure. Medlemsstaterne er også i stigende grad afhængige af eksterne tjenesteydere. Der er desuden en sikkerhedsrisiko forbundet med visummærkatet, som kan forfalskes, samt en øget risiko for visumshopping som følge af fragmenterede visumprocedurer i medlemsstaterne. Endelig har covid-19-pandemien vist, at den nuværende praksis ikke er egnet til reagere på og klare kriser.

Den nuværende procedure er også kompleks og besværlig for **visumansøgerne**. Visumansøgere skal rejse til det nærmeste konsulat eller visumansøgningscenter for hver ansøgning og efterlade rejsedokumentet der, hvilket forhindrer yderligere rejser under ansøgningsprocessen. Hyppigt rejsende skal for hver ansøgning gentage den samme langvarige procedure, som kan variere alt efter bestemmelsesstedet. Ansøgere betaler også yderligere gebyrer, når de ansøger via en ekstern tjenesteyder.

De **grundlæggende årsager** til disse problemer er det retlige krav om, at medlemsstaterne skal udstede en visummærkat i papirform, medlemsstaternes afhængighed af personligt fremmøde/papirbaseret praksis samt de forskellige grader af digitalisering og fragmenterede visumprocedurer medlemsstaterne imellem.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Det overordnede mål med initiativet er at forenkle, harmonisere og mindske den administrative byrde, der er forbundet med at ansøge om et Schengenvisum, for at gøre EU til en mere attraktiv destination for visumpligtige rejsende og forbedre sikkerheden i Schengenområdet. For at opnå dette sigtes der mod at strømline og effektivisere visumansøgningsproceduren for ansøgere og medlemsstater ved hjælp af digitale midler samt at øge sikkerheden i Schengenområdet ved at digitalisere visummærkatet og ansøgningsprocedurerne.

En stort set papirløs og kontaktløs visumprocedure vil være mere omkostningseffektiv og spare tid for rejsende og konsulater, samtidig med at der sikres det højeste sikkerhedsniveau ved EU's grænser og beskyttelse af ansøgernes personoplysninger.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

Målet om at gøre visumprocedurerne sikrere og egnede til den digitale tidsalder kan ikke nås af medlemsstaterne alene. En yderligere forbedring af de fælles procedurer kræver handling fra EU's side. De ovenfor konstaterede problemer vil sandsynligvis ikke forsvinde i den nærmeste fremtid og er direkte forbundet med de aktuelle retlige bestemmelser. Det er kun muligt at ændre den relevante lovgivning (hovedsagelig visumkodeksen og VIS-forordningen) på EU-plan, da målene for denne forordning bygger på andre initiativer, der har til formål at strømline og harmonisere procedurerne inden for rammerne af den fælles visumpolitik, og fordi visum til kortvarigt ophold er omfattet af Schengenreglerne. På grund af omfanget og virkningerne af de planlagte tiltag kan målene kun nås effektivt og systematisk på EU-plan.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

I konsekvensanalysen er der foretaget en vurdering af **fem politiske løsningsmodeller** med forskellige niveauer af EU-intervention i den nuværende visumprocedure:

- **Løsningsmodel 1** betragtes som referencescenariet — her vil der ikke blive truffet lovgivningsmæssige foranstaltninger på EU-plan. Medlemsstaterne vil fortsætte (eller ikke fortsætte) med at udvikle deres nationale værktøjer. Kommissionen vil fremsætte ikkebindende henstillinger til medlemsstaterne og støtte dem med bløde lovforanstaltninger. Visummærkatet vil fortsat blive brugt til at udstede visa.
- **Løsningsmodel 2** omfatter minimale lovgivningsmæssige ændringer på EU-plan, der skal fjerne retlige hindringer, der begrænser medlemsstaternes mulighed for yderligere at digitalisere

visumansøgningsproceduren. Et digitalt visum vil erstatte visummærkatene i papirform (obligatorisk), og der vil blive indført en fælles webtjeneste for visumindehavere til kontrol af visas gyldighed.

- **Løsningsmodel 3** omfatter (obligatorisk) erstatning af visummærkatene i papirform med et digitalt visum og udvikling af en frivillig EU-visumansøgningsplatform. I denne løsningsmodel kan medlemsstaterne vælge at deltage i EU-visumansøgningsplatformen, at udvikle/fortsætte med at bruge deres egne nationale portaler eller ikke at udvikle nogen digital løsning.
- **Løsningsmodel 4** omfatter et obligatorisk digitalt visum og en obligatorisk EU-visumansøgningsplatform, som alle medlemsstater skal deltage i efter en overgangsperiode.
- **Løsningsmodel 5** omfatter en obligatorisk EU-visumansøgningsplatform for alle medlemsstater uden en overgangsperiode, en fuldt ud digital procedure (herunder at ansøgerne registrerer biometriske data ved hjælp af digitale midler) og et digitalt visum (obligatorisk).

Den foretrukne løsning er løsningsmodel 4, da den vil bidrage til at gøre op med de grundlæggende årsager til de aktuelle problemer, fjerne den fragmenterede og papirbaserede visumansøgningsprocedure og harmonisere de nuværende forskellige grader af digitalisering, samtidig med at der sikres en høj grad af sikkerhed.

Hvem støtter hvilken løsning?

Medlemsstaterne foretrækker generelt løsningsmodel 3 og 4. Navnlige gælder det, at:

- 14 medlemsstater går ind for at anvende en EU-ansøgningsplatform på frivillig basis (løsningsmodel 3)
- 10 går ind for obligatorisk anvendelse af platformen med en overgangsperiode (løsningsmodel 4)
- alle medlemsstater støtter en model, der giver mulighed for et digitalt visum.

De nationale databeskyttelsesmyndigheder har også givet udtryk for, at de foretrækker løsningsmodel 3 og 4.

Rejse- og turistbranchen støtter enstemmigt løsningsmodel 4 og har fremhævet den positive indvirkning på rejser til EU og EU's øgede tiltrækningskraft som rejsemål.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning?

EU-visumansøgningsplatformen vil være til gavn for medlemsstaterne, idet den tid, konsulaterne bruger på at behandle visumansøgninger og arkivere papiransøgninger, reduceres. Antallet af tilfælde af visumshopping vil blive direkte reduceret, og kontrol i visuminformationssystemet vil ske på et tidligere stadie.

Et **digitalt visum** vil forbedre den interne sikkerhed i Schengenområdet, da visummærkatene ikke længere kan forfalskes, og mindske den administrative byrde betydeligt for medlemsstaternes centrale myndigheder og konsulater, som ikke længere vil skulle bruge tid og penge på fremstilling, bestilling og sikker transport af visummærkatene til konsulaterne. Under løsningsmodel 4 vil medlemsstaterne samlet set spare 510,9 mio. EUR i administrative omkostninger i perioden 2025-2029.

Visumansøgere vil også drage fordel af løsningsmodel 4. Personer, der ansøger gentagne gange, vil ikke længere skulle afholde rejseudgifter for at ansøge om visum, og ansøgerne vil kunne beholde deres rejsedokument under hele ansøgningsprocessen. I løsningsmodel 4 vil ansøgere i gennemsnit spare 31 EUR pr. ansøgning ud af i alt 74 EUR for hver ansøgning i referencescenariet.

Løsningsmodel 4 forventes også at have en beskedent positiv indvirkning på visumpligtige tredjelandstatsborgeres bidrag til EU's BNP som følge af en mulig stigning i antallet af visumpligtige tredjelandstatsborgere, der rejser til EU. Virkningen af stigningen i antallet af rejsende på EU's BNP skal dog tages med et vist forbehold, da den afhænger af et forventet yderligere antal rejsende i perioden 2025-2029, hvilket er vanskeligt at forudsige.

Overordnet set vil løsningsmodel 4 i vid udstrækning harmonisere det nuværende fragmenterede landskab for ansøgningsprocedurer i medlemsstaterne og forbedre opfattelsen af EU som en samlet enhed med en fælles visumpolitik.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning?

Oprettelsen af EU-visumansøgningsplatformen vil medføre betydelige omkostninger i forhold til referencescenariet. De anslåede omkostninger er 41,2 mio. EUR for oprettelsen og 12,8 mio. EUR om året til drift og vedligeholdelse.

Hver medlemsstat vil være nødt til at tilslutte og ajourføre deres nationale system(er), så de kan anvende tjenesterne i den nye centraliserede EU-plattform til digital ansøgning. Omkostningerne anslås til 270 000-330 000 EUR pr. medlemsstat. Investeringerne på medlemsstatsniveau med henblik på indførelse af det digitale visum er ubetydelige.

De miljømæssige omkostninger, der er forbundet med ansøgningsproceduren for personer, der ansøger gentagne gange, vil være næsten nul, da de ikke længere behøver at rejse for at kunne ansøge eller for at hente deres rejsedokument. Papirforbruget vil også falde, hvilket vil have en positiv indvirkning på miljøet. Den potentielle stigning i turismen til EU takket være digitaliseringen af visumprocedurerne kan medføre yderligere CO₂-emissioner — denne forventede stigning afhænger dog af, at der kommer et yderligere antal rejsende, hvilket er usikkert og vanskeligt at forudsige, i modsætning til de miljømæssige fordele, der er forbundet med at reducere antallet af rejser, som ansøgere skal foretage, og papirforbruget til ansøgninger og visummærkater.

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

Primært virksomheder i rejse- og turismesektoren vil drage fordel af initiativet. Repræsentanter for den europæiske turistbranche har udtrykt stor opbakning til en digitalisering af visumproceduren og understreget behovet for, at EU tilbyder en gnidningsløs rejseoplevelse for at kunne konkurrere med andre destinationer på verdensplan.

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

Den foretrukne løsningsmodel påvirker de nationale myndigheder, navnlig med hensyn til omkostningerne ved at tilslutte og ajourføre de nationale system(er) og lagre ansøgningsdata. De forventede besparelser i administrative omkostninger (510,9 mio. EUR i perioden 2025-2029 for alle medlemsstater) vil stort set opveje disse omkostninger (140 mio. EUR for alle medlemsstater i perioden 2025-2029).

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Med hensyn til **databeskyttelse** vil der i løsningsmodel 4 med EU-plattformen blive indført en ensartet databehandlingspraksis, som vil omfatte alle medlemsstater. Eksposeringen af personoplysninger for eksterne tjenesteydere vil blive mindsket, da hyppigt rejsende vil kunne ansøge direkte via EU-ansøgningsportalen. Ifølge EDPS er visse databeskyttelsesrisici imidlertid uløseligt forbundne med digitalisering. Derfor skal principperne om "formålsbegrænsning" og "dataminimering" overholdes nøje.

Retten til beskyttelse mod forskelsbehandling for tredjelandstatsborgere med ringe IT-adgang og -færdigheder vil ikke blive tilsidesat, da eksterne tjenesteydere og rejsearrangører vil yde bistand.

Hvad angår rettigheder for **personer med handicap** vil personer, der ikke kan høre og/eller se, i mindre omfang nyde godt af personlig hjælp, men vil kunne hjælpes, ved at tilgængeligheden af onlineansøgningsværktøjerne forbedres i overensstemmelse med anerkendte retningslinjer for webtilgængelighed. Eksterne tjenesteydere kan også yde vejledning til personer med handicap eller personer med ringe IT-færdigheder. Situationen for personer med nedsat mobilitet vil blive forbedret, da det under visse omstændigheder ikke længere vil være nødvendigt at tage til et visumansøgningscenter eller et konsulat.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Visumkodeksens artikel 57 og den reviderede VIS-forordnings artikel 50 om kontrol og evaluering indeholder allerede kontrol- og evalueringsforpligtelser, f.eks. med hensyn til at udarbejde en evaluering af anvendelsen, to år efter at alle bestemmelserne i visumkodeksen har fundet anvendelse. Det generelle princip i disse artikler vil også finde anvendelse på de ændringer, der følger af vedtagelsen af forslaget om digitalisering af visumprocedurerne.