

Bruksela, 29 kwietnia 2022 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0132(COD)

8568/22
ADD 2

VISA 74
FRONT 179
MIGR 131
COMIX 216
CODEC 568
IA 53

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	28 kwietnia 2022 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2022) 659 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (WE) nr 810/2009 i (UE) 2017/2226, rozporządzenia Rady (WE) nr 1683/95, (WE) nr 333/2002, (WE) nr 693/2003 i (WE) nr 694/2003 oraz konwencję wykonawczą do układu z Schengen w zakresie cyfryzacji procedury wizowej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2022) 659 final.

Załącznik: SWD(2022) 659 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.4.2022 r.
SWD(2022) 659 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008,
(WE) nr 810/2009 i (UE) 2017/2226, rozporządzenia Rady (WE) nr 1683/95, (WE) nr
333/2002, (WE) nr 693/2003 i (WE) nr 694/2003 oraz konwencję wykonawczą do układu
z Schengen w zakresie cyfryzacji procedury wizowej

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

Streszczenie oceny skutków
Inicjatywa ustawodawcza dotycząca cyfryzacji procedur wizowych (punkt programu prac Komisji na 2021 r.)
A. Zasadność działań
Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?
Organy państw członkowskich zajmujące się wnioskami wizowymi i wydawaniem wiz są obciążone długotrwałymi procesami i kumulującymi się kosztami zarządzania dokumentami w formie papierowej, ich przetwarzania, archiwizowania i ostatecznie niszczenia w ramach obecnej procedury wizowej. Ponadto państwa członkowskie są w coraz większym stopniu uzależnione od usługodawców zewnętrznych. Istnieje również ryzyko dla bezpieczeństwa związane z możliwością sfalszowania i podrobienia naklejki wizowej, a także zwiększone ryzyko występowania zjawiska polegającego na wykorzystywaniu mniej rygorystycznych procedur wizowych ze względu na rozdrobnienie tych procedur w państwach członkowskich. Oprócz tego pandemia COVID-19 pokazała, że obecna praktyka nie jest dostosowana do odpowiadania i reagowania na sytuacje kryzysowe. Obecna procedura jest także skomplikowana i uciążliwa dla osób ubiegających się o wizę. Osoby ubiegające się o wizę muszą za każdym razem udawać się do najbliższego konsulatu lub ośrodka przyjmowania wniosków wizowych i pozostawiać tam dokument podróży, co uniemożliwia podróżowanie w trakcie procesu składania wniosków. Osoby często podróżujące muszą powtarzać tę samą długotrwałą procedurę w przypadku każdego wniosku, która to procedura może się różnić w zależności od celu podróży. Osoby ubiegające się o wizę ponoszą ponadto dodatkowe opłaty, gdy składają wniosek za pośrednictwem usługodawcy zewnętrznego. Główne przyczyny tych problemów to: prawny wymóg wydawania przez państwa członkowskie papierowej naklejki wizowej, stosowanie przez państwa członkowskie praktyk obejmujących osobisty kontakt/dokumenty w formie papierowej oraz niejednolity poziom cyfryzacji i rozdrobnienie procedur wizowych w państwach członkowskich.
Jaki jest cel inicjatywy?
Ogólnym celem inicjatywy jest uproszczenie, harmonizacja i zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z ubieganiem się o wizę Schengen, aby UE stała się bardziej atrakcyjnym celem podróży dla osób podlegających obowiązkowi wizowemu oraz aby poprawić ochronę i bezpieczeństwo strefy Schengen. W związku z tym dąży się do usprawnienia i zwiększenia efektywności procedury ubiegania się o wizę dla osób i państw członkowskich za pomocą środków cyfrowych oraz do zwiększenia bezpieczeństwa strefy Schengen dzięki cyfryzacji naklejki wizowej i cyfrowym procedurom składania wniosków. Procedura wizowa, która w znacznym stopniu nie będzie wymagać dokumentów w formie papierowej i osobistego kontaktu, będzie bardziej opłacalna dla podróżnych i konsulatów i zaoszczędzi ich czas, a jednocześnie zapewni najwyższy poziom bezpieczeństwa na granicach UE i zagwarantuje ochronę danych osobowych osób ubiegających się o wizę.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?
Państwa członkowskie nie mogą samodzielnie osiągnąć celu polegającego na zwiększeniu bezpieczeństwa procedur wizowych i dostosowaniu ich do ery cyfrowej. Dalsze usprawnianie tych wspólnych procedur wymaga działań na szczeblu UE. Jest mało prawdopodobne, by wskazane powyżej problemy zniknęły w najbliższej przyszłości, a są one bezpośrednio związane z obowiązującymi przepisami prawnymi. Zmiany w powiązanym prawodawstwie (głównie w kodeksie wizowym i rozporządzeniu w sprawie VIS) są możliwe jedynie na poziomie UE, ponieważ na potrzeby celów niniejszego rozporządzenia uwzględniono inne inicjatywy mające na celu usprawnienie i harmonizację procedur w kontekście wspólnej polityki wizowej, a także dlatego, że wizy krótkoterminowe stanowią część dorobku Schengen. Ze względu na skalę, skutki i oddziaływanie przewidywanych działań te cele można skutecznie i systematycznie osiągnąć tylko na szczeblu UE.
B. Rozwiązania
Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Dlaczego należy podjąć działania?

W ocenie skutków oceniono **pięć wariantów strategicznych**, różniących się poziomem interwencji UE w obecny proces wizowy:

- W **wariancie 1**, uważanym za scenariusz odniesienia, przewidziano brak działań ustawodawczych na szczeblu UE. Państwa członkowskie nadal opracowywałyby (lub nie) swoje narzędzia krajowe. Komisja wydawałaby niewiążące zalecenia dla państw członkowskich i wspierałaby je instrumentami „miękkiego prawa”. Do wydawania wiz nadal wykorzystywano by naklejkę wizową.
- W **wariancie 2** przewidziano minimalne zmiany legislacyjne na szczeblu UE, mające na celu usunięcie przeszkód prawnych, które ograniczają możliwości państw członkowskich w zakresie dalszej cyfryzacji procesu składania wniosków wizowych. Papierową naklejkę wizową (obowiązkowo) zastąpiłaby wiza cyfrowa, a w celu sprawdzania jej ważności wprowadzono by wspólną usługę internetową dla posiadaczy wiz.
- W **wariancie 3** przewidziano (obowiązkowe) zastąpienie papierowej naklejki wizowej wizą cyfrową oraz opracowanie opcjonalnej unijnej platformy do składania wniosków wizowych. W ramach tego wariantu państwa członkowskie mogłyby zdecydować się na uczestnictwo w unijnej platformie do składania wniosków wizowych, rozwijanie/dalsze korzystanie z własnych krajowych portali lub nieopracowywanie żadnego rozwiązania cyfrowego.
- W **wariancie 4** przewidziano wprowadzenie obowiązkowej wizy cyfrowej i obowiązkowej unijnej platformy do składania wniosków wizowych, w czym po okresie przejściowym musiałyby uczestniczyć wszystkie państwa członkowskie.
- W **wariancie 5** przewidziano obowiązkową unijną platformę do składania wniosków wizowych dla wszystkich państw członkowskich bez okresu przejściowego, w pełni cyfrową procedurę (w tym wprowadzanie danych biometrycznych przez osoby ubiegające się o wizę za pomocą środków cyfrowych) oraz wizę cyfrową (obowiązkową).

Preferowanym wariantem jest wariant 4, ponieważ umożliwiłby wyeliminowanie podstawowych przyczyn obecnych problemów oraz zlikwidowanie rozdrobnionego procesu składania wniosków wizowych wymagającego dokumentów w formie papierowej, jak i zharmonizowanie obecnych zróżnicowanych poziomów cyfryzacji, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego stopnia bezpieczeństwa.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Państwa członkowskie preferują ogółem warianty 3 i 4. W szczególności:

- 14 państw członkowskich opowiada się za korzystaniem z unijnej platformy do składania wniosków na zasadzie dobrowolności (wariant 3), podczas gdy
- 10 opowiedziało się za obowiązkowym korzystaniem z platformy z okresem przejściowym (wariant 4).
- Wszystkie państwa członkowskie popierają wariant przewidujący wizę cyfrową.

Krajowe organy ochrony danych również opowiedziały się za wariantami 3 i 4.

W **branży podróży i turystyki** jednogłośnie poparto wariant 4, podkreślając jego pozytywny wpływ na podróże do UE oraz zwiększoną atrakcyjność UE jako celu podróży.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie główne korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu?

Unijna platforma do składania wniosków wizowych przyniosłaby korzyści państwom członkowskim dzięki skróceniu czasu poświęcanego na rozpatrywanie wniosków wizowych w konsulatach i archiwizację wniosków w formie papierowej. Przypadki wykorzystywania mniej rygorystycznych procedur wizowych zostałyby bezpośrednio ograniczone, a kontrole w wizowym systemie informacyjnym przeprowadzono by na wcześniejszym etapie.

Wiza cyfrowa zwiększyłaby bezpieczeństwo wewnętrzne strefy Schengen, ponieważ niemożliwe byłoby już podrabianie naklejki wizowej, a także znacznie zmniejszyłoby obciążenie administracyjne organów centralnych i konsulatów państw członkowskich, które nie musiałyby już poświęcać czasu i pieniędzy na produkcję, zamawianie i bezpieczny transport naklejek wizowych do konsulatów. Ogólnie rzecz biorąc, w wariancie 4

państwa członkowskie zaoszczędziłyby 510,9 mln EUR na kosztach administracyjnych w latach 2025–2029.

Wariant 4 przyniósłby również korzyści **osobom ubiegającym się o wizę**. Osoby ponownie ubiegające się o wizę nie musiałyby już ponosić kosztów podróży w celu złożenia wniosku wizowego, a osoby ubiegające się o wizę zachowywałyby swoje dokumenty podróży przez cały czas trwania procesu składania wniosków wizowych. W wariantcie 4 osoby ubiegające się o wizę zaoszczędziłyby średnio 31 EUR na każdym wniosku z łącznej kwoty 74 EUR wydanej na każdy wniosek w scenariuszu odniesienia.

Oczekuje się również, że wariant 4 będzie miał niewielki pozytywny wpływ na udział obywateli państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym w PKB UE ze względu na możliwy wzrost liczby obywateli państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym podróżujących do UE. Należy jednak ostrożnie rozpatrywać wpływ wzrostu liczby podróżnych na PKB UE, ponieważ wynika on z oczekiwanej dodatkowej liczby podróżnych w latach 2025–2029, którą trudno jest przewidzieć.

Ogólnie rzecz biorąc, w ramach wariantu 4 w znacznym stopniu ujednolicono by obecnie rozdrobnione procedury składania wniosków w państwach członkowskich i poprawiono by wizerunek UE jako jednolitego podmiotu zgodnie ze wspólną polityką wizową.

Jakie są główne koszty preferowanego wariantu?

Utworzenie unijnej platformy do składania wniosków wizowych będzie wiązało się ze znacznymi kosztami w porównaniu ze scenariuszem odniesienia. Szacowany koszt to 41,2 mln EUR na jej utworzenie oraz 12,8 mln EUR rocznie na jej obsługę i utrzymanie.

Każde państwo członkowskie będzie musiało połączyć i zaktualizować swoje systemy krajowe, aby w ich ramach można było korzystać z usług nowej scentralizowanej unijnej cyfrowej platformy do składania wniosków. Szacunkowe koszty wynoszą 270 000 – 330 000 EUR na państwo członkowskie. Inwestycje na poziomie państw członkowskich związane z wprowadzeniem wizy cyfrowej są znikome.

Koszty środowiskowe związane z procesem składania wniosków dla osób ponownie ubiegających się o wizę będą niemal zerowe, ponieważ nie będą one już musiały podróżować, aby złożyć wniosek lub odebrać dokument podróży. Zmniejszy się również zużycie papieru, co będzie miało pozytywny wpływ na środowisko. Potencjalny wzrost ruchu turystycznego do UE dzięki cyfryzacji procedur wizowych może spowodować dodatkowe emisje CO₂; ten spodziewany wzrost zależy jednak od dodatkowej liczby podróżnych, którą trudno przewidzieć i która nie jest pewna, w przeciwieństwie do korzyści dla środowiska związanych z ograniczeniem podróży osób ubiegających się o wizę oraz zużycia papieru na potrzeby wniosków i naklejki wizowej.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Z inicjatywy skorzystałyby przede wszystkim przedsiębiorstwa działające w sektorach podróży i turystyki. Przedstawiciele europejskiego przemysłu turystycznego wyrazili zdecydowane poparcie dla cyfryzacji procesu wizowego i podkreślili, że UE musi umożliwiać sprawne podróżowanie, aby móc konkurować z innymi celami podróży w skali globalnej.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

W preferowanym wariantcie przewidziano wpływ na administrację krajową, w szczególności w odniesieniu do kosztów połączenia i aktualizacji krajowych systemów oraz przechowywania danych dotyczących wniosków. Spodziewane oszczędności w kosztach administracyjnych (510,9 mln EUR w latach 2025–2029 dla wszystkich państw członkowskich) w znacznym stopniu zrekompensują te koszty (140 mln EUR dla wszystkich państw członkowskich w latach 2025–2029).

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Jeżeli chodzi o **ochronę danych**, w wariantcie 4 w ramach unijnej platformy wprowadzono by jednolite praktyki przetwarzania danych, które miałyby zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich. Ograniczyłoby to dostęp usługodawców zewnętrznych do danych osobowych, ponieważ osoby ponownie odbywające podróż mogłyby składać wnioski bezpośrednio za pośrednictwem unijnego portalu do składania wniosków. Niemniej jednak, zdaniem EIOD, pewne zagrożenia związane z ochroną danych stanowią nieodłączny element cyfryzacji. Dlatego też trzeba będzie ściśle przestrzegać zasady celowości i minimalizacji danych.

Nie zostanie naruszone **prawo do niedyskryminacji** obywateli państw trzecich o niskim poziomie umiejętności korzystania z internetu, mających gorszy dostęp do technologii informatycznych, ponieważ pomoc zapewnią usługodawcy zewnętrzni oraz organizatorzy podróży.

Jeżeli chodzi o prawa **osób z niepełnosprawnościami**, osoby niedosłyszące lub niewidome korzystałyby w mniejszym stopniu z osobistej pomocy, ale można by im pomóc, zwiększając dostępność internetowych narzędzi do składania wniosków zgodnie z uznanymi wytycznymi dotyczącymi dostępności stron internetowych. Usługodawcy zewnętrzni mogliby również udzielać wskazówek osobom z niepełnosprawnościami lub o niskim poziomie umiejętności korzystania z internetu. Sytuacja osób o ograniczonej możliwości poruszania się uległaby poprawie, gdyż w pewnych okolicznościach osoby te nie musiałyby już odwiedzać ośrodków przyjmowania wniosków wizowych ani konsulatów.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

W art. 57 kodeksu wizowego i art. 50 zmienionego rozporządzenia w sprawie VIS dotyczącego monitorowania i oceny przewidziano już obowiązki w zakresie monitorowania i oceny, np. sporządzenie oceny stosowania kodeksu wizowego dwa lata po rozpoczęciu obowiązywania wszystkich jego przepisów. Ta ogólna zasada zawarta w przedmiotowych artykułach będzie miała także zastosowanie do zmian wynikających z przyjęcia wniosku w sprawie cyfryzacji procedur wizowych.