

Bruselj, 29. april 2022
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2022/0132 (COD)

8568/22
ADD 2

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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	28. april 2022
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2022) 659 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA [...] Spremni dokument k Predlogu uredbe Evropskega Parlamenta in Sveta o spremembi uredb (ES) št. 767/2008, (ES) št. 810/2009 in (EU) 2017/2226 Evropskega parlamenta in Sveta, uredb Sveta (ES) št. 1683/95, (ES) št. 333/2002, (ES) št. 693/2003 in (ES) št. 694/2003 ter Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma v zvezi z digitalizacijo vizumskega postopka

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2022) 659 final.

Priloga: SWD(2022) 659 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.4.2022
SWD(2022) 659 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

[...]

Spremni dokument k

Predlogu uredbe Evropskega Parlamenta in Sveta

o spremembi uredb (ES) št. 767/2008, (ES) št. 810/2009 in (EU) 2017/2226 Evropskega parlamenta in Sveta, uredb Sveta (ES) št. 1683/95, (ES) št. 333/2002, (ES) št. 693/2003 in (ES) št. 694/2003 ter Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma v zvezi z digitalizacijo vizumskega postopka

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

Povzetek
Zakonodajna pobuda o digitalizaciji vizumskih postopkov (točka delovnega programa Komisije za leto 2021)
A. Potreba po ukrepanju
Zakaj? V čem je težava?
Organi držav članic, ki obravnavajo vloge za izdajo vizumov in izdajajo vizume, so obremenjeni z dolgotrajnimi postopki in kopičenjem stroškov za upravljanje, obdelavo, arhiviranje in sčasoma uničenje dokumentov v papirni obliki v okviru sedanjega vizumskega postopka. Države članice so tudi vse bolj odvisne od zunanjih ponudnikov storitev. Obstaja tudi varnostno tveganje, povezano z možnostjo ponarejanja in prenašanja vizumske nalepke, ter povečano tveganje za trgovanje z vizumi zaradi razdrobljenih vizumskih postopkov po državah članicah. Pandemija COVID-19 je pokazala, da sedanja praksa ni primerna za odzivanje na krize. Sedanji postopek je zapleten in obremenjujoč tudi za prosilce za vizum: ti morajo za vsako vlogo potovati do najbližjega konzulata ali centra za sprejem vlog za izdajo vizuma in vsakič pustiti tam potno listino, kar jim onemogoča potovanja med postopkom obravnave vloge. Osebe, ki pogosto potujejo, morajo za vsako vlogo ponoviti enak dolgotrajen postopek, ki se lahko razlikuje glede na destinacijo. Prosilci plačajo tudi dodatne pristojbine za prijavo prek zunanjega ponudnika storitev. Temeljni vzroki za te težave so pravna zahteva, da morajo države članice izdajati papirne vizumske nalepke, opiranje držav članic na prakse, ki temeljijo na osebni stiku/papirni obliki, ter heterogena raven digitalizacije in razdrobljeni vizumski postopki po državah članicah.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Skupni cilj pobude je poenostaviti, uskladiti in zmanjšati upravno breme pri vložitvi vloge za pridobitev schengenskega vizuma, da bi EU postala privlačnejša destinacija za potnike, ki potrebujejo vizum, ter da bi se izboljšala varnost in zaščita schengenskega območja. Da bi dosegli ta cilj, je namen predloga z digitalnimi sredstvi racionalizirati in povečati učinkovitost postopka za pridobitev vizuma za prosilce in države članice ter povečati varnost schengenskega območja z digitalizacijo vizumske nalepke in digitaliziranimi postopki za pridobitev vizuma. Večinoma brezpapirni in brezkontaktni vizumski postopek bo stroškovno učinkovitejši ter bo potnikom in konzulatom prihranil čas, hkrati pa bo zagotavljal najvišjo raven varnosti na mejah EU in ščitil varstvo osebnih podatkov prosilcev.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
Cilja, da bi bili vizumski postopki varnejši in primerni za digitalno dobo, države članice ne morejo doseči same. Nadaljnje izboljšanje teh skupnih postopkov zahteva ukrepanje EU. Zgoraj ugotovljene težave v bližnji prihodnosti verjetno ne bodo izginile in so neposredno povezane s sedanjimi pravnimi določbami. Spremembe povezane zakonodaje (večinoma vizumskega zakonika in uredbe o VIS) so možne le na ravni EU, saj cilji te uredbe temeljijo na drugih pobudah, katerih cilj je racionalizacija in usklajitev postopkov v okviru skupne vizumske politike, in ker so vizumi za kratkoročno bivanje del schengenskega pravnega reda. Zaradi obsega in učinkov predvidenih ukrepov se lahko cilji učinkovito in sistematično dosežejo le na ravni EU.
B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?
V oceni učinka je bilo ocenjenih pet možnosti politike z različnimi ravni posega EU v sedanji vizumski postopek: • možnost 1, ki se šteje kot izhodiščni scenarij, ne predvideva nobenega zakonodajnega ukrepa, ki bi ga bilo treba sprejeti na ravni EU. Države članice bi še naprej (ali pa ne) razvijale svoja nacionalna orodja. Komisija bi državam članicam izdala nezavezujoča priporočila in jih podprla z ukrepi mehkega prava. Vizumi bi se še naprej izdajali v obliki vizumske nalepke; • Možnost 2 vključuje minimalne zakonodajne spremembe na ravni EU, katerih cilj je odpraviti pravne ovire, ki državam članicam omejujejo možnosti nadaljnje digitalizacije postopka za pridobitev vizuma.

Papirno vizumsko nalepko bi nadomestil (obvezni) digitalni vizum in uvedena bi bila spletna storitev, da bi lahko imetniki vizumov preverili njeno veljavnost.

- **Možnost 3** predvideva (obvezno) nadomestitev papirne vizumske nalepke z digitalnim vizumom in razvoj platforme EU za pridobitev vizuma, katere uporaba ne bi bila obvezna. V okviru te možnosti bi se lahko države članice odločile za uporabo platforme EU za pridobitev vizuma / nadaljnje razvijanje ali uporabo svojih nacionalnih portalov ali da ne razvijejo nobene digitalne rešitve.
- **Možnost 4** predvideva obvezen digitalni vizum in obvezno uporabo platforme EU za pridobitev vizuma, ki bi jo morale po prehodnem obdobju uporabljati vse države članice.
- **Možnost 5** predvideva obvezno uporabo platforme EU za pridobitev vizuma za vse države članice brez prehodnega obdobja, popolnoma digitaliziran postopek (vključno z nalaganjem biometričnih podatkov s strani prosilcev z digitalnimi sredstvi) in (obvezen) digitalni vizum.

Prednostna možnost je možnost 4, saj bi prispevala k odpravi temeljnih vzrokov sedanjih težav in odpravila razdrobljen postopek za izdajo vizuma, ki temelji na papirnih dokumentih, ter uskladila sedanje heterogene ravni digitalizacije, hkrati pa zagotovila visoko stopnjo varnosti.

Kdo podpira katero možnost?

Države članice na splošno dajejo prednost možnostma 3 in 4. In sicer se

- 14 držav članic se zavzema za prostovoljno uporabo platforme EU za pridobitev vizuma (možnost 3),
- medtem ko bi jih 10 podprlo obvezno uporabo platforme s prehodnim obdobjem (možnost 4).
- Vse države članice podpirajo možnost, ki zagotavlja digitalni vizum.

Nacionalni organi za varstvo podatkov so se prav tako zavzeli za možnosti 3 in 4.

Potovalna in turistična industrija soglasno podpirata možnost 4, pri čemer poudarjata pozitiven učinek na potovanja v EU in večjo privlačnost EU kot potovalne destinacije.

C. Učinki prednostne možnosti

Katere so glavne koristi najprimernejše možnosti?

Platforma EU za pridobitev vizuma bi koristila državam članicam, saj bi za konzulate skrajšala čas, porabljen za obravnavo vlog za izdajo vizuma in za arhiviranje vlog v papirni obliki. Primeri trgovanja z vizumi bi se neposredno zmanjšali, preverjanja v vizumskem informacijskem sistemu pa bi se izvajala v zgodnejši fazi.

Digitalni vizum bi izboljšal notranjo varnost schengenskega območja, saj ne bi bilo več mogoče ponarediti vizumske nalepke, in bi znatno zmanjšal upravno breme za centralne organe in konzulate držav članic, ki jim ne bi bilo več treba namenjati časa in denarja za proizvodnjo, naročanje in varen prevoz vizumskih nalepk na konzulate. Celostno bi države članice v okviru možnosti 4 v obdobju 2025–2029 prihranile za 510,9 milijona EUR upravnih stroškov.

Možnost 4 bi koristila tudi **prosilcem za vizum**. Prosilci, ki ponovno zaprosijo za vizum, ne bi imeli več potnih stroškov, ker želijo zaprositi za vizum, prosilci pa bi svoje potne listine obdržali pri sebi ves čas postopka za pridobitev vizuma. V okviru možnosti 4 bi prosilci v povprečju prihranili 31 EUR na vlogo od skupno 74 EUR, porabljenih v izhodiščnem scenariju za vsako vlogo.

Pričakuje se tudi, da bo možnost 4 nekoliko pozitivno vplivala na prispevek državljanov tretjih držav, ki potrebujejo vizum, k BDP EU zaradi morebitnega povečanja števila državljanov tretjih držav, ki potrebujejo vizum in potujejo v EU. Vendar je treba vpliv povečanja števila potnikov na BDP EU skrbno preučiti, saj se opira na pričakovano dodatno število potnikov v obdobju 2025–2029, kar je težko predvideti.

Na splošno bi možnost 4 v veliki meri uskladila trenutno razdrobljeno področje postopkov za pridobitev vizuma v državah članicah in izboljšala podobo EU kot enotnega subjekta v skladu s skupno vizumsko politiko.

Kakšni so glavni stroški prednostne možnosti?

Vzpostavitev platforme EU za pridobitev vizuma bo pomenila znatne stroške v primerjavi z izhodiščnim scenarijem. Ocenjeni stroški znašajo 41,2 milijona EUR za njeno vzpostavitev in 12,8 milijona EUR letno za njeno delovanje in vzdrževanje.

Vsaka država članica bo morala povezati in posodobiti svoje nacionalne sisteme, da bo lahko uporabljala storitve nove centralizirane digitalne platforme EU za pridobitev vizuma. Stroški so ocenjeni na 270 000–330 000 EUR na državo članico. Naložbe na ravni držav članic za izvajanje digitalnega vizuma so zanemarljive.

Okoljski stroški za prosilce, ki ponovno zaprosijo za vizum, povezani s postopkom za pridobitev vizuma bodo skoraj nični, saj jim ne bo treba več potovati, da bi oddali ali prevzeli svojo potno listino. Zmanjšala se bo tudi poraba papirja, kar bo pozitivno vplivalo na okolje. Morebitno povečanje turizma v EU zaradi digitalizacije vizumskih postopkov bi lahko povzročilo dodatne emisije CO₂; vendar je to pričakovano povečanje odvisno od dodatnega števila potnikov, ki ga je težko napovedati in ni gotovo, za razliko od okoljskih koristi, povezanih z zmanjšanjem potovanj prosilcev ter zmanjšanjem porabe papirja za vloge in vizumsko nalepko.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Glavna podjetja, ki bi imela koristi od pobude, bi bila podjetja v potovalnem in turističnem sektorju. Predstavniki evropske turistične industrije so izrazili močno podporo digitalizaciji vizumskega postopka in poudarili, da mora EU ponuditi izkušnjo potovanja brez zapletenih postopkov, da bi konkurirala drugim svetovnim destinacijam.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Prednostna možnost predvideva učinek na nacionalno upravo, zlasti kar zadeva stroške povezovanja in posodabljanja njihovih nacionalnih sistemov ter shranjevanja podatkov o vlogah. Pričakovani prihranki pri upravnih stroških (510,9 milijona EUR v obdobju 2025–2029 za vse države članice) bi v veliki meri izravnali te stroške (140 milijonov EUR za vse države članice v obdobju 2025–2029).

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Kar zadeva **varstvo podatkov**, bi platforma EU v okviru možnosti 4 uvedla enotne prakse obdelave podatkov, ki bi se uporabljale za vse države članice. To bi zmanjšalo izpostavljenost osebnih podatkov zunanjim ponudnikom storitev, saj bi lahko potniki, ki večkrat potujejo, vlogo oddali neposredno prek platforme EU za pridobitev vizuma. Kljub temu ENVP meni, da so z digitalizacijo neločljivo povezana določena tveganja v zvezi z varstvom podatkov. Zato bo treba dosledno spoštovati načeli „omejitve namena“ in „podatkovne minimalizacije“.

Pravica do nediskriminacije za državljane tretjih držav z nizko stopnjo dostopa in pismenosti na področju informacijske tehnologije ne bi bila kršena, saj bi pomoč zagotovili zunanji ponudniki storitev in organizatorji potovanj.

Kar zadeva pravice **invalidov**, bi ljudje z okvaro sluha ali vida sicer uživali manj osebne pomoči, lahko pa bi jim pomagali z izboljšanjem dostopnosti spletnih aplikacijskih orodij v skladu s priznanimi smernicami o spletni dostopnosti. Tudi zunanji ponudniki storitev bi lahko pomagali invalidom ali osebam z nizko informacijsko pismenostjo. Položaj oseb z zmanjšano mobilnostjo bi se izboljšal, saj v nekaterih okoliščinah osebam ne bi bilo več treba obiskati centra za sprejem vlog za izdajo vizuma ali konzulata.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Člen 57 vizumskega zakonika in člen 50 revidirane uredbe o VIS o spremljanju in ocenjevanju že določata obveznosti spremljanja in ocenjevanja, npr. pripravo ocene njegove uporabe dve leti po začetku uporabe vseh določb vizumskega zakonika. To splošno načelo iz teh členov se bo uporabljalo tudi za spremembe, ki izhajajo iz sprejetja predloga o digitalizaciji vizumskih postopkov.