



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 29 april 2022
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
2022/0132(COD)**

**8568/22
ADD 2**

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

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	28 april 2022
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2022) 659 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN [...] Följedokument till Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EG) nr 810/2009 och (EU) 2017/2226, rådets förordningar (EG) nr 1683/95, (EG) nr 333/2002, (EG) nr 693/2003 och (EG) nr 694/2003 och konventionen om tillämpning av Schengenavtalet vad gäller digitaliseringen av viseringsförfarandet

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2022) 659 final.

Bilaga: SWD(2022) 659 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.4.2022
SWD(2022) 659 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

[...]

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EG) nr 810/2009 och (EU) 2017/2226, rådets förordningar (EG) nr 1683/95, (EG) nr 333/2002, (EG) nr 693/2003 och (EG) nr 694/2003 och konventionen om tillämpning av Schengenavtalet vad gäller digitaliseringen av viseringsförfarandet

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

Sammanfattning

Lagstiftningsinitiativ om digitaliseringen av viseringsförfaranden (del av kommissionens arbetsprogram 2021)

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

Medlemsstaternas myndigheter som handlägger viseringsansökningar och utfärdar viseringar belastas av långdragna processer och ackumulerande kostnader för att hantera, handlägga, arkivera och så småningom förstöra pappersdokument inom ramen för det nuvarande viseringsförfarandet. Medlemsstaterna är också i allt högre grad beroende av externa tjänsteleverantörer. Det finns dessutom en säkerhetsrisk i samband med möjligheten till förfalskning och efterbildning av viseringsmärket och en ökad risk för viseringsshopping på grund av att medlemsstaterna har olika viseringsförfaranden. Slutligen har covid-19-pandemin visat att nuvarande praxis inte lämpar sig för att hantera och reagera på kriser.

Det nuvarande förfarandet är också komplicerat och betungande för **viseringssökande**. Viseringssökande måste resa till närmaste konsulat eller centrum för viseringsansökningar för varje ansökan och lämna sin resehandling där, vilket hindrar dem från att resa medan ansökningsförfarandet pågår. Personer som reser ofta måste upprepa samma långdragna procedur för varje ansökan, eventuellt med skillnader beroende på destinationen. Sökande betalar också extra avgifter när de ansöker via en extern tjänsteleverantör.

De **underliggande orsakerna** till dessa problem är det rättsliga kravet på att medlemsstaterna ska utfärda ett viseringsmärke i pappersform, medlemsstaternas beroende av personlig och pappersbaserad praxis samt medlemsstaternas olika digitaliseringsgrad och viseringsförfaranden.

Vad förväntas initiativet leda till?

Det övergripande syftet med initiativet är att förenkla, harmonisera och minska den administrativa bördan med att ansöka om Schengenvisering för att göra EU till ett attraktivare resmål för viseringspliktiga resenärer och förbättra säkerheten och tryggheten i Schengenområdet. För att uppnå detta syftar det till att med hjälp av digitala medel rationalisera och effektivisera viseringsansökningsförfarandet för såväl sökande som medlemsstater, och till att öka säkerheten i Schengenområdet genom digitalisering av viseringsmärket och digitaliserade ansökningsförfaranden.

Ett i huvudsak papperslöst och kontaktlöst viseringsförfarande kommer att vara mer kostnadseffektivt och spara tid för både resenärer och konsulat, samtidigt som man säkerställer högsta möjliga säkerhetsnivå vid EU:s gränser och skyddar de sökandes personuppgifter.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

Målet att göra viseringsförfarandena säkrare och mer anpassade till den digitala tidsåldern kan inte uppnås av medlemsstaterna på egen hand. För att ytterligare förbättra dessa gemensamma förfaranden krävs EU-åtgärder. De problem som beskrivs ovan kommer sannolikt inte att försvinna inom en snar framtid och de har direkt koppling till de gällande rättsliga bestämmelserna. Ändringar av den relaterade lagstiftningen (främst viseringskodexen och VIS-förordningen) är endast möjliga på EU-nivå eftersom målen för denna förordning bygger på andra initiativ som syftar till att rationalisera och harmonisera förfarandena inom ramen för den gemensamma viseringspolitiken, och även på grund av att viseringar för kortare vistelse är en del av Schengenregelverket. På grund av åtgärdernas omfattning, effekter och konsekvenser kan målen uppnås effektivt och systematiskt endast på EU-nivå.

B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

I konsekvensbedömningen utvärderas **fem alternativ**, med olika nivåer av EU-insatser i den nuvarande viseringsprocessen:

- **Alternativ 1** anses som referensscenariot, där inga lagstiftningsåtgärder skulle vidtas på EU-nivå. Medlemsstaterna skulle fortsätta att utveckla (eller inte) sina nationella verktyg. Kommissionen skulle utfärda icke-bindande rekommendationer till medlemsstaterna och stödja dem med icke-bindande åtgärder. Viseringsmärket skulle fortsätta att användas för att utfärda viseringar.

- **Alternativ 2** omfattar minimala lagstiftningsändringar på EU-nivå, i syfte att undanröja rättsliga hinder som begränsar medlemsstaternas möjlighet att ytterligare digitalisera viseringsansökningsprocessen. En digital visering skulle ersätta viseringsmärket i pappersform (obligatoriskt) och en gemensam webbtjänst för viseringsinnehavare skulle införas där de kan kontrollera viseringens giltighet.
- **Alternativ 3** innebär att viseringsmärket i pappersform ersätts med en digital visering (obligatoriskt) och att en frivillig EU-plattform för viseringsansökningar utvecklas. Enligt det här alternativet skulle medlemsstaterna kunna välja att ansluta sig till EU-plattformen för viseringsansökningar, att utveckla eller fortsätta att använda sina egna nationella plattformar eller att inte utveckla någon digital lösning alls.
- **Alternativ 4** innebär en obligatorisk digital visering och en obligatorisk EU-plattform för viseringsansökningar, som alla medlemsstater måste använda efter en övergångsperiod.
- **Alternativ 5** innebär en obligatorisk EU-plattform för viseringsansökningar för alla medlemsstater utan övergångsperiod, ett helt digitalt förfarande (bland annat skulle sökande kunna lämna sina biometriska uppgifter digitalt) och digital visering (obligatorisk).

Alternativ 4 är det **rekommenderade alternativet**, eftersom det skulle ta itu med de bakomliggande orsakerna till de nuvarande problemen, avskaffa den fragmenterade och pappersbaserade viseringsansökningsprocessen samt harmonisera de nuvarande varierande digitaliseringsgraderna, samtidigt som en hög säkerhetsnivå säkerställs.

Vem stöder vilka alternativ?

Medlemsstaterna föredrar generellt alternativ 3 och 4. Närmare bestämt

- föredrar 14 medlemsstater en frivillig användning av en EU-ansökningsplattform (alternativ 3) medan
- tio förespråkar obligatorisk användning av plattformen med en övergångsperiod (alternativ 4).
- Alla medlemsstater stöder ett alternativ med digital visering.

De nationella dataskyddsmyndigheterna föredrog också alternativ 3 och 4.

Rese- och turistnäringen stöder enhälligt alternativ 4 och betonar den positiva inverkan på resandet till EU och EU:s ökade attraktionskraft som resmål.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är den främsta nyttan med det rekommenderade alternativet?

EU-plattformen för viseringsansökningar skulle gynna medlemsstaterna genom att minska den tid det tar för konsulaten att handlägga viseringsansökningar och arkivera pappersansökningar. Viseringsshoppingen skulle minskas direkt och kontrollerna mot informationssystemet för viseringar skulle göras i ett tidigare skede.

Den **digitala viseringen** skulle förbättra den inre säkerheten i Schengenområdet, eftersom viseringsmärket inte längre skulle kunna förfalskas. Den skulle också avsevärt minska den administrativa bördan för medlemsstaternas centrala myndigheter och konsulat, som inte längre skulle behöva lägga tid och pengar på att tillverka, beställa och på ett säkert sätt transportera viseringsmärken till konsulaten. Totalt sett skulle medlemsstaterna enligt alternativ 4 spara 510,9 miljoner euro i administrativa kostnader under 2025–2029.

Viseringssökande skulle också gynnas av alternativ 4. Personer som har ansökt tidigare skulle inte längre behöva lägga pengar på att resa för att ansöka om visering, och sökande skulle behålla sina resehandlingar under hela ansökningsprocessen. Enligt alternativ 4 skulle sökande i genomsnitt spara 31 euro per ansökan av de totalt 74 euro som i grundscenariot spenderas på varje ansökan.

Alternativ 4 förväntas också ha en något positiv inverkan på bidraget från viseringspliktiga tredjelandsmedborgare till EU:s BNP då fler viseringspliktiga tredjelandsmedborgare kan tänkas resa till EU. Man får dock förhålla sig med viss försiktighet till hur ökningen av resenärer påverkar EU:s BNP eftersom detta förutsätter ett förväntat ytterligare antal resenärer under perioden 2025–2029, vilket är svårt att förutsäga.

Totalt sett skulle alternativ 4 i stor utsträckning harmonisera de nuvarande skillnaderna mellan

ansökningsförfaranden i medlemsstaterna och befästa bilden av att EU är en enhet, i linje med den gemensamma viseringspolitiken.
Vilka är de främsta kostnaderna för det rekommenderade alternativet?
Inrättandet av EU-plattformen för viseringsansökningar kommer att innebära en betydande kostnad jämfört med referensscenariot. Den beräknade kostnaden är 41,2 miljoner euro för dess inrättande och 12,8 miljoner euro per år för drift och underhåll. Varje medlemsstat kommer att behöva ansluta och uppdatera sina nationella system så att de kan använda tjänsterna från den nya centraliserade EU-plattformen för digitala ansökningar. Kostnaderna uppskattas till 270 000–330 000 euro per medlemsstat. Investeringarna på medlemsstatsnivå för genomförandet av den digitala viseringen är försumbara. Miljökostnaderna i samband med ansökningsförfarandet för personer som ansökt tidigare kommer att vara nästan noll, eftersom de inte längre behöver resa någonstans för att ansöka eller hämta sin resehandling. Pappersförbrukningen kommer också att minska, med positiva effekter på miljön. Den potentiella ökningen av turismen till EU tack vare digitaliseringen av viseringsförfarandena skulle kunna leda till ytterligare koldioxidutsläpp, men den väntade ökningen förutsätter ett ytterligare antal resenärer som är svårt att förutsäga och som inte är säkert, i motsats till de miljömässiga fördelarna med mindre resande för sökande och minskad pappersförbrukning för ansökningar och viseringsmärket.
Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?
De företag som främst skulle gynnas av initiativet verkar inom rese- och turistnäringen. Företrädare för den europeiska turistnäringen har uttryckt starkt stöd för en digitalisering av viseringsprocessen och understrukit att EU måste erbjuda en smidig reseupplevelse för att kunna konkurrera med andra globala resmål.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?
Det rekommenderade alternativet innebär konsekvenser för nationella förvaltningar framför allt i form av kostnaderna för att ansluta och uppdatera de nationella systemen och lagra ansökningsuppgifter. De förväntade besparingarna i administrativa kostnader (510,9 miljoner euro för alla medlemsstater under perioden 2025–2029) skulle till stor del uppväga dessa kostnader (140 miljoner euro för alla medlemsstater under perioden 2025–2029).
Uppstår andra betydande konsekvenser?
När det gäller dataskydd skulle EU-plattformen i alternativ 4 införa enhetliga rutiner för uppgiftsbehandling, som skulle gälla för alla medlemsstater. Detta skulle minska personuppgifternas exponering för externa tjänsteleverantörer, eftersom personer som ansökt tidigare skulle kunna ansöka direkt via EU-ansökningsplattformen. Enligt Europeiska datatillsynsmannen innebär digitalisering dock alltid vissa dataskyddsrisiker. Därför måste principerna om ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering strikt respekteras. Rätten till icke-diskriminering för tredjelandsmedborgare med sämre it-tillgång och it-kompetens skulle inte kränkas eftersom externa tjänsteleverantörer och researrangörer skulle ge stöd. När det gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning skulle personer som inte kan höra och/eller se få mindre personligt stöd men gynnas av ökad tillgänglighet för webbansökningsverktyg, i enlighet med erkända riktlinjer för webbtillgänglighet. Externa tjänsteleverantörer skulle också kunna hjälpa personer med funktionsnedsättning eller lägre it-kompetens. Situationen för personer med nedsatt rörlighet skulle bli bättre eftersom det under vissa omständigheter inte skulle vara nödvändigt att besöka ett centrum för viseringsansökningar eller ett konsulat.
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?

I artikel 57 i viseringskodexen och artikel 50 i den reviderade VIS-förordningen om övervakning och utvärdering föreskrivs redan övervaknings- och utvärderingsskyldigheter, dvs. att en utvärdering av tillämpningen ska göras två år efter att alla bestämmelser i viseringskodexen har blivit tillämpliga. Den allmänna principen i dessa artiklar kommer också att tillämpas på de ändringar som följer av antagandet av förslaget om digitalisering av viseringsförfaranden.