

Bryssel den 3 juni 2021
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
2021/0140(CNS)**

**9442/21
ADD 3**

**SCH-EVAL 65
DATAPROTECT 154
ENFOPOL 214
FRONT 213
MIGR 105
SIRIS 53
VISA 116
IXIM 109
COMIX 299**

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	2 juli 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

Komm. dok. nr:	SWD(2021) 120 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till Förslag till rådets förordning om inrättande och användning av en utvärderings- och övervakningsmekanism för att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av förordning (EU) nr 1053/2013

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2021) 120 final.

Bilaga: SWD(2021) 120 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.6.2021
SWD(2021) 120 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till rådets förordning

om inrättande och användning av en utvärderings- och övervakningsmekanism för att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av förordning (EU) nr 1053/2013

{COM(2021) 278 final} - {SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final}

Sammanfattning				
Konsekvensbedömning av översynen av Schengens utvärderings- och övervakningsmekanism				
A. Behov av åtgärder				
Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?				
Schengenområdet är en av de mest betydelsefulla landvinningarna för europeisk integration. Det är ett område där över 420 miljoner människor, liksom varor och tjänster, kan cirkulera fritt utan gränskontroller. Schengen bidrar till den inre marknadens funktion och dess inrättande har medfört sociala och ekonomiska fördelar för det europeiska samhället¹. För att området utan inre gränskontroller ska fungera väl krävs att medlemsstaterna² tillämpar Schengenregelverket ändamålsenligt och effektivt. Det kräver gemensamma insatser för att upprätthålla en hög nivå av ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. Instabiliteten i och utanför Europas grannskap, flyktingkrisen 2015 och dess konsekvenser, covid-19-pandemin och det ständiga terroristhotet har fått vissa medlemsstater att återinföra kontroller vid de inre gränserna. I vissa fall har kontrollernas varaktighet förlängts flera gånger sedan 2015. Denna utveckling har framhävt behovet av att förbättra Schengenområdets funktion och de verktyg som finns tillgängliga för att få Schengensamarbetet att fungera, däribland Schengens utvärderings- och övervakningsmekanism. Genom mekanismen kontrolleras och övervakas att medlemsstaterna tillämpar Schengenregelverket korrekt, som ett komplement till de andra två pelare som utgör Schengenstyrningen. De andra två pelarna är åtgärder vid de yttre gränserna (förvaltning av de yttre gränserna) och kompensationsåtgärder (gemensam viseringspolitik, polissamarbete, återvändandepolitik och Schengens informationssystem). Även om mekanismen är ett tekniskt instrument syftar den till att underlätta politisk dialog om Schengenläget. Under den första femåriga utvärderingscykeln medförde mekanismen dock inte tillräckligt med politiska påtryckningar på medlemsstaterna att åtgärda brister och ledde inte heller till övergripande politiska diskussioner om Schengen. Även om mekanismen under den första femåriga utvärderingscykeln (2015–2019) visade sitt mervärde för att säkerställa Schengenområdets funktion har ett antal brister hindrat mekanismen från att fungera så effektivt som den skulle kunna och borde göra, vilket undergräver dess potential. Framför allt finns det tre sammanhängande problem som beror på brister i mekanismens utformning och genomförande, nämligen följande: • Begränsad strategisk inriktning och betydande fragmentering, vilket gör att det saknas en överblick över Schengens övergripande funktion som skulle underlätta den politiska diskussionen. • Otillräcklig kapacitet att upptäcka och snabbt anpassa sig till och reagera på nya omständigheter, utveckling på lagstiftningsområdet och tendenser, i synnerhet kränkningar av grundläggande rättigheter vid de yttre gränserna. • Långsamt antagande och genomförande av avhjälpan åtgärder, med ett peer-to-peer-system som inte utövar de förväntade påtryckningarna. Dessa problem och de motsvarande faktorerna (som anges i detalj i rapporten om konsekvensbedömningen) påverkar mekanismens funktion och underminerar Schengenområdets motståndskraft överlag.				
Vad förväntas initiativet leda till?				
Som svar på nya utmaningar angav kommissionen i den nya migrations- och asylpakten att en Schengenstrategi skulle antas med en kombination av lagstiftningsinitiativ och operativa initiativ som syftar till att skapa ett starkare och mer motståndskraftigt Schengen. Översynen av mekanismen är ett av dessa initiativ. Det allmänna målet				

¹ År 2016 beräknades att ett fullständigt återinförande av kontroller vid de inre gränserna skulle medföra omedelbara direkta kostnader på mellan 5 och 18 miljarder euro per år, COM(2016) 120 final, 4.3.2016, s. 3.

² Förutom EU-medlemsstater innefattar Schengenområdet även Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein (så kallade *Schengenassocierade länder*). Irland ingår inte i området utan inre gränskontroller men tillämpar vissa delar av Schengenregelverket sedan den 1 januari 2021. Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien är bundna av Schengenregelverket, men kontrollerna vid de inre gränserna har ännu inte avskaffats för dessa medlemsstater. I denna konsekvensbedömning avser *medlemsstater* samtliga dessa länder.

med detta initiativ är att förbättra mekanismens funktion, göra den mer effektiv och stärka övervakningspelaren i Schengenstyrningen. Med hjälp av Schengenutvärderingar bör man i god tid kunna upptäcka de mest betydande bristerna och åtgärda dem snabbt. De bör också göra det möjligt att dra slutsatser om Schengenläget och leda till politisk diskussion. Som svar på de problem som anges ovan är syftet med detta initiativ att uppnå följande **specifika mål**:

- **Specifikt mål nr 1:** Undvika luckor och öka den strategiska inriktningen. Det första specifika målet är främst kopplat till det första problemet.
- **Specifikt mål nr 2:** Rationalisera fördelningen av uppgifter och ansvarsområden, och förenkla och påskynda processer och förfaranden. Det andra specifika målet är främst kopplat till det andra och tredje problemet.
- **Specifikt mål nr 3:** Stärka genomförandet av skyddsåtgärder för grundläggande rättigheter inom ramen för Schengenregelverket. Det tredje specifika målet är kopplat till det andra problemet.
- **Specifikt mål nr 4:** Optimera deltagandet av medlemsstaternas experter och medverkan av EU:s organ och byråer, samt synergierna med andra instrument. Det fjärde specifika målet är främst kopplat till det första och andra problemet.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

EU-mervärdet med initiativet följer av vikten av att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna så att alla bestämmelser i Schengenregelverket genomförs på ett korrekt och tillfredsställande sätt. Utvärdering som samordnas på EU-nivå gör det lättare att jämföra genomförandemetoderna i medlemsstaterna och bedöma de kombinerade effekterna av genomförandet i olika medlemsstater. Detta gör det också möjligt att identifiera brister som beror på asymmetrier och skillnader i genomförandet av Schengenregelverket och som kan äventyra Schengenområdets integritet. Det kollegiala tryck som mekanismen ger upphov till kan skapa ytterligare ett incitament för ett korrekt genomförande av Schengenbestämmelserna.

B. Lösningar

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

Kommissionen har tagit fram ett antal alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, på grundval av rekommendationer från berörda parter och femårsöversynen av genomförandet av den nuvarande förordningen. Efter ett första urval där vissa alternativ ratades bedömdes följande **alternativ** i detalj, som ett alternativ till dagens situation:

- **Alternativ 1** – Detta alternativ består av **operativa ändringar** som justerar utvärderingarnas omfattning men behåller den nuvarande uppdelningen i politikområden (för att lösa problem 1 och uppnå specifikt mål nr 1), påskyndar utvärderingsprocessen samtidigt som de nuvarande förfarandena för beslutsfattande och uppföljning bibehålls (problem 2 och 3, mål 2), involverar medlemsstaternas experter och EU:s organ och byråer på ett bättre sätt (problem 1 och 2, mål 4) samt stärker utvärderingen av grundläggande rättigheter (problem 2 och mål 3).
- **Alternativ 2** – Detta alternativ bygger vidare på de operativa ändringarna (enligt alternativ 1) och föreslår **riktade lagstiftningsändringar** för att öka rättssäkerheten. Det ökar flexibiliteten avseende de utvärderade områdena och aktörerna samt programplaneringen (problem 1 och mål 1). Det förenklar förfarandena och skyldigheterna och skapar en tydlig tidsplan för alla involverade aktörer, samtidigt som samma institutionella balans bibehålls (problem 2 och 3, mål 2). Det inför flexibilitet avseende utvärderingsgruppens storlek och förbättrar samordningen med EU:s organ och byråer (problem 1 och 2, mål 4). Dessutom ökar det rättssäkerheten avseende de element som är relevanta för utvärderingen av grundläggande rättigheter och framhäver deras vikt och politiska betydelse (problem 2 och mål 3).
- **Alternativ 3** – Detta alternativ medför **ambitiösa lagstiftningsändringar** för att inkorporera de åtgärder som föreslås i alternativ 1 och 2 och kombinerar dem med ytterligare ändringar av utvärderingsmekanismens utformning och funktion. Det utvidgar mekanismens omfattning till vissa områden som inte ingår i Schengenregelverket, inför övergripande utvärderingar som inte görs per politikområde utan per medlemsstat baserat på riskbedömning och situationsmedvetenhet, förlänger utvärderingscykeln till sju år och skapar ytterligare ändamålsenliga utvärderings- och övervakningsverktyg (problem 1 och 2, mål 1). Det föreslår ändringar i den institutionella balansen i beslutsprocessen (kommissionen antar kombinerade utvärderingsrapporter och rekommendationer medan rådet endast antar rekommendationer i politiskt relevanta fall, dvs. vid allvarliga brister, förstagångsutvärderingar och tematiska utvärderingar) och i uppföljningsförfarandena, samt inför ett snabbförfarande för allvarliga brister (problem 3 och mål 2). Det ändrar processen för att utse medlemsstaternas experter, bland annat genom att en expertpool skapas, och maximerar samordningen med EU:s organ och byråer och andra kvalitetskontrollmekanismer (problem 1

och 2, mål 4). Slutligen inför det särskilda utvärderingar för grundläggande rättigheter (problem 2 och mål 3).

- **Alternativ 4** – Detta alternativ utgör en **kombination** av de åtgärder som föreslagits inom ramen för de andra alternativen (som är kumulativa snarare än alternativa), beroende på insatsområdet och ambitionsnivån. I alternativ 4 föreslås att man behåller den nuvarande omfattningen som täcker alla aspekter av Schengenregelverket, samtidigt som prioriteringarna (politikområdena) anpassas till de nya förhållandena och aktörerna med en mer flexibel programplanering (som i alternativ 2, som åtgärda problem 1 och uppnår mål 1) och förlänger utvärderingscykeln till sju år (som i alternativ 3; problem 1 och mål 1). Det breddar utbudet av tillgängliga verktyg och klargör kriterierna och villkoren för användningen av dem (som i alternativ 3; problem 1 och 2, mål 1). Det innehåller åtgärder för att påskynda och förenkla förfarandena (som i alternativ 2; problem 3 och mål 2), ändrar beslutsprocessen och skapar ett snabbförfarande för allvarliga brister (som i alternativ 3; problem 2 och 3, mål 2). Det kombinerar alla åtgärder som föreslås i de andra alternativen för att optimera deltagandet av medlemsstaternas experter och förbättra EU-organens och EU-byråernas medverkan (problem 1 och 2, mål 4). Alternativ 4 inför ändringar för att öka rättssäkerheten när det gäller delar som är relevanta för grundläggande rättigheter (som i alternativ 2; problem 2 och mål 3).

Efter en detaljerad bedömning och jämförelse av konsekvenserna av alla alternativ och med beaktande av rekommendationerna från de rådfrågade berörda parterna är det **rekommenderade alternativet** alternativ 4. De faktorer som ligger bakom valet av alternativ 4 är åtgärdernas effektivitet och ändamålsenlighet, potentialen till förenkling och minskning av den administrativa bördan samt en realistisk bedömning av positionerna i olika intressentgrupper, med beaktande av den praktiska och rättsliga genomförbarheten för de föreslagna åtgärderna. De andra alternativen utesluts eftersom de endast delvis åtgärdar problemen och/eller är svåra att anta eller genomföra.

Vem stöder vilka alternativ?

Kommissionen har utarbetat alternativen med beaktande av de rekommendationer som inkom under samrådet med berörda parter (Europaparlamentet, medlemsstater, EU:s organ och byråer samt civilsamhällesorganisationer). Alla berörda parter enades om de operativa ändringar som föreslås i alternativ 1. Alternativ 2 inför lagstiftningsåtgärder som hade brett stöd bland alla berörda parter. Flera berörda parter stödde flera åtgärder som föreslogs i alternativ 3. Medlemsstaterna var dock särskilt delade i frågan om att utvidga mekanismens omfattning till att täcka mer än Schengenregelverket och skapa övergripande riskbaserade utvärderingar. De berörda parterna stödde inte det föreslagna skapandet av en särskild utvärdering för grundläggande rättigheter. Alternativ 4 kombinerar de åtgärder från de tre andra alternativen som överlag fick mest stöd bland alla berörda parter. Det antar en mer försiktig hållning till införandet av övergripande utvärderingar med tanke på medlemsstaternas delade åsikter i frågan. Detta alternativ håller också rådet involverat i antagandet av rekommendationer i de politiskt mest relevanta fallen och ökar dess roll avsevärt i uppföljningen och övervakningen av genomförandet av rekommendationer. Dessutom skulle alternativ 4 bättre integrera hänsyn till grundläggande rättigheter i utvärderingarna utan att lägga till ett separat område, vilket inte fick stöd under samrådet.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges nyttan med de huvudsakliga alternativen)?

Det rekommenderade alternativet skulle åtgärda de konstaterade problemen och effektivt främja de allmänna och specifika målen för detta initiativ. Genom att bidra till att Schengen fungerar väl är de potentiella direkta och indirekta konsekvenserna – även positiva ekonomiska och sociala konsekvenser – mycket omfattande. Några försök att kvantifiera de indirekta ekonomiska konsekvenserna görs dock inte i konsekvensbedömningen; den fokuserar snarare på de främsta fördelarna med de fyra alternativen för medlemsstaterna, kommissionen och EU:s organ och byråer i fråga om den mest resurskrävande verksamheten. Det rekommenderade alternativet skulle förbättra utvärderingarnas kvalitet och göra det möjligt för medlemsstaterna att få bättre information om den faktiska situationen i andra medlemsstater, och således bidra till att stärka resultaten av utvärderingarna och skapa förtroende mellan medlemsstaterna. Genom att optimera experternas deltagande skulle medlemsstaterna satsa mindre ekonomiska resurser på transport, mat och tjänstemän som mobiliseras för utvärderingarna. Medlemsstaterna kan dra nytta av en opartisk bedömning av deras förvaltningar och rekommendationer om vilka områden som behöver förbättras. En annan fördel är den möjliga överföringen av kunskap och bästa praxis. Kommissionen skulle gynnas av samordningen av och deltagandet i en förbättrad mekanism eftersom det skulle möjliggöra en bättre övervakning av tillämpningen och genomförandet av EU-rätten i medlemsstaterna. Detta skulle också göra det möjligt för kommissionen att få kännedom om framväxande problem och utmaningar som den kan ta itu med genom nya lagstiftningsinitiativ. Tack vare effektivare utvärderingar skulle kommissionens experter få mer sakkunskap som de kan dra nytta av när de utför sina arbetsuppgifter. Det rekommenderade alternativet skulle gynna EU:s organ och byråer. Genom ökat deltagande och synergier skulle EU:s organ och

byråer få mer information under utvärderingarna, vilket även främjar utbyte av bästa praxis och nätverkande med kolleger från medlemsstaternas förvaltningar. Det rekommenderade alternativet omfattar ett antal åtgärder som skulle möjliggöra förenkling och minska den administrativa bördan för kommissionen, medlemsstaterna och rådet.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges kostnaderna för de huvudsakliga alternativen)?

Det rekommenderade alternativet syftar till att optimera användningen av tillgängliga resurser. Det skulle minska den totala bördan för medlemsstaterna och kommissionen eftersom det innefattar flera åtgärder som förenklar förfarandena och minskar de administrativa kostnaderna för att möjliggöra en effektivare användning av alla utvärderingsverktyg. Vissa skyldigheter skulle tillkomma för EU:s organ och byråer, men detta skulle generera begränsade tilläggskostnader jämfört med initiativets betydande positiva konsekvenser.

Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?

Detta initiativ förväntas ha positiva ekonomiska konsekvenser eftersom det bidrar till att stärka Schengenområdet, vilket i sin tur gynnar den inre marknaden i allmänhet och företag, bland annat små och medelstora företag. Därför förväntas alternativen inte ha några direkta konsekvenser för företagen.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Märkbara inbesparingar skulle kunna göras för vissa offentliga förvaltningar av mindre storlek och medlemsstater som i dag bär en oproportionerlig börda (p.g.a. medlemsstaternas obalanserade bidrag av experter) för mekanismens funktion.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Mekanismen bör säkerställa respekten för relevanta skyldigheter i fråga om grundläggande rättigheter vid genomförandet av Schengenregelverket och efterlevnaden av EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Alla alternativ har positiva konsekvenser för skyddet av grundläggande rättigheter genom att de stärker utvärderingarna på alla områden, inbegripet dataskydd. Riktade åtgärder skulle också åtgärda brister i integreringen av skyddet av grundläggande rättigheter i fråga om viss praxis som kanske inte omfattas av mekanismen i tillräcklig utsträckning i dag. Inga betydande konsekvenser förväntas på miljöområdet.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

I enlighet med bestämmelserna om bättre lagstiftning kommer utvärderingen av mekanismens funktion att grunda sig på ett detaljerat program för övervakning av output, resultat och konsekvenser. Kommissionen kommer att bedöma initiativets övergripande resultat vid utgången av den första utvärderingscykeln enligt de nya bestämmelserna – när alla medlemsstater har genomgått minst en utvärdering – och lämna in en rapport till rådet och Europaparlamentet.