



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den XXX
[...] (2011) XXX udkast

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Resumé af konsekvensanalysen

Ledsagedokument til

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om et europæisk grænseovervågningssystem (Eurosur)

1. INDLEDNING

Denne konsekvensanalyserapport er udarbejdet af Generaldirektoratet for Indre Anliggender og ledsager lovforslaget om oprettelse af et europæisk grænseovervågningssystem (Eurosur).

Eurosur kan beskrives som en række foranstaltninger, der forbedrer samarbejdet og informationsudvekslingen mellem grænsekontrolmyndigheder på nationalt og europæisk niveau og også samarbejdet med tredjelande med det resultat, at disse myndigheders situationskendskab og reaktionskapacitet med hensyn til bekæmpelse af ulovlig indvandring og kriminalitet på tværs af grænserne forbedres betydeligt. Eurosur skal således ses i lyset af den gradvise gennemførelse af en europæisk model for integreret grænseforvaltning.

Det arbejde, der er blevet udført mellem 2008 og 2011 med udvikling, afprøvning og gradvis gennemførelse af Eurosur, er baseret på en køreplan, som blev præsenteret i en meddelelse fra Kommissionen i 2008.¹ Det Europæiske Råd konkluderede i juni 2011, at "videreudvikling af Eurosur vil blive opprioriteret med henblik på at gøre systemet operationelt inden 2013 og gøre det muligt for de myndigheder i medlemsstaterne, der udfører grænseovervågningsaktiviteter, at dele operationelle oplysninger og forbedre samarbejdet."

2. INDKREDSNING AF PROBLEMET

2.1. Generelle problemer i grænseovervågningen

Ulovlig indvandring

EU er udsat for et betydeligt pres ved sine ydre grænser som følge af ulovlige indvandring. I de første seks måneder af 2011 blev der registreret 74 300 ulovlige grænsepassager, hvoraf mere end 96 % fandt sted ved Spaniens, Maltas, Italiens og Grækenlands ydre grænser. På trods af Frontex' koordinationsindsats er det ofte vanskeligt for medlemsstaternes grænsekontrolmyndigheder at blive enige om en fælles strategi, og der bruges som regel lang tid på at finde en passende operationel løsning.

Tab af menneskeliv til havs

Anvendelsen af små synkefærdige både har ført til en drastisk stigning i antallet af indvandrere og flygtninge, der drukner i Atlanterhavet mellem Afrika og De Kanariske Øer og i Middelhavet. Antallet af disse tragiske dødsfald skal reduceres væsentligt.

Kriminalitet på tværs af grænserne

Kriminelle netværk, der er involveret i smugling af indvandrere, benytter ofte samme ruter og metoder til kriminelle handlinger på tværs af grænserne, såsom menneske- og narkotikasmugling. Et forbedret samarbejde mellem grænsekontrol- og politimyndigheder bør bidrage betydeligt til bekæmpelsen af denne alvorlige kriminalitet ved de ydre grænser.

2.2. Specifikke problemer i grænseovervågningen

Der er flere årsager til, at kriminelle netværk ofte er hurtigere og mere fleksible til at ændre ruter og metoder i forbindelse med ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet, end medlemsstaternes myndigheder er til at reagere på de ændrede situationer.

¹ KOM(2008) 68 endelig af 13.02.08 (Eurosur-køreplanen).

Manglende på samarbejde mellem agenturer på nationalt plan

I visse medlemsstater er op til seks forskellige myndigheder direkte involveret i overvågningen af søgrænserne. Mens nogle medlemsstater har oprettet et fælles nationalt overvågningssystem, er situationen i andre medlemsstater, at forskellige myndigheder har oprettet parallelle systemer uden klare regler og arbejdsgange for samarbejde og informationsudveksling mellem disse.

Manglende informationsudveksling mellem medlemsstater

Inden for grænseovervågning er der ikke kun mangel på koordination i visse medlemsstater, men også mellem medlemsstater som følge af manglende passende procedurer, netværk eller kommunikationskanaler til informationsudveksling.

Manglende samarbejde med tilgrænsende tredjelande

Indvandringspresset er forbundet med store udfordringer, også for de tredjelande, der er beliggende ved Middelhavets sydlige kyster. Det er derfor nødvendigt at skabe et tættere samarbejde med oprindelseslandene og de lande, hvor de ulovlige indvandrere går om bord.

Manglende situationskendskab til det maritime område

Det forhold, at menneskesmuglere anvender små træ- og glasfiberbåde til smugling af ulovlige indvandrere og ulovlig narkotika, er en stor udfordring for de retshåndhævende myndigheder, da det er yderst vanskeligt at spore så små både på åbent hav.

2.3 Referencescenarie for Eurosur-lovforslaget

Eurosur-projektet har været i gang siden 2008. Der er allerede sket store fremskridt, og denne udvikling forventes at fortsætte.

3. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

3.1. EU's ret til at handle

Eurosur-lovforslaget baseres på artikel 77, stk. 2, litra d), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og udgør en videreudvikling af bestemmelserne i Schengenreglerne.

3.5. Nærhedsprincippet

I tråd med *nærhedsprincippet* følger Eurosur en decentraliseret tilgang, hvor de nationale koordinationscentre danner grundlag for Eurosur-samarbejdet. Hensigten er at udnytte de eksisterende systemer og den nyeste teknologi bedst muligt.

4. MÅL

4.1. Generelle mål

Gennem oprettelse af en mekanisme til informationsudveksling og samarbejde skal Eurosur:

- 1) bidrage til styring af indvandringsstrømme ved at reducere antallet af ulovlige indvandrere, der bliver smuglet ind i Schengenområdet

- 2) beskytte og redde liv ved de ydre grænser ved at reducere det uacceptabelt høje antal indvandrere, der omkommer til havs, betydeligt
- 3) øge sikkerheden internt i EU ved at forebygge alvorlig kriminalitet ved Schengenområdet ydre grænser.

4.2. Specifikke og operationelle mål

For at kunne nå de generelle mål skal EUROSUR forbedre *situationskendskabet* og *reaktionskapaciteten* hos medlemsstaternes grænsekontrolmyndigheder og Frontex.

1) *Situationskendskab*:

- a. forbedret samarbejde mellem agenturer ved at strømline strukturer og samkøre systemer på retshåndhævelsesområdet
- b. anvendelse af datafusion kombineret med moderne teknologi til sporing af især små fartøjer
- c. tværfaglig informationsudveksling med andre aktører på det maritime område, såsom transport, told, fiskerikontrol og forsvar
- d. forbedret informationsudveksling med tilgrænsende tredjelande.

2) *Reaktionskapacitet*:

- a. udveksling af data, information og efterretninger i retning af en mere efterretningsdrevet tilgang baseret på risikoanalyse
- b. effektiv forvaltning af personale og ressourcer
- c. effektiv måling og evaluering af virkningen af grænseovervågningsaktiviteter.

5. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Det spørgsmål, som denne konsekvensanalyse har til formål at besvare, er, *hvordan* de forskellige dele af Eurosur skal gennemføres. I den forbindelse er følgende tre politiske løsningsmodeller blevet identificeret:

- en fuldt **decentraliseret tilgang** (løsningsmodel 1),
- en delvist **centraliseret tilgang** (løsningsmodel 2) og
- en fuldt **centraliseret tilgang** (løsningsmodel 3).

Det skal især vurderes, hvilke ansvarsområder de *nationale koordinationscentre* skal have, f.eks.:

- *koordination* af overvågningen af lande- og søgrænser (**løsningsmodel 1.1**)
- *styrings- og kontrolkompetence* med hensyn til overvågningen af lande- og søgrænser (**løsningsmodel 1.2**)
- *styrings- og kontrolkompetence* med hensyn til grænsekontrol² (**løsningsmodel 1.3**).

De forskellige løsningsmodeller for oprettelse af **Eurosur-netværket** tager højde for, om de nationale koordinationscentre og Frontex anvender det til:

- udveksling af *decentraliserede* og *ikke-klassificerede* oplysninger (**løsningsmodel 2.1**)
- udveksling af *decentraliserede* og *klassificerede* oplysninger (**løsningsmodel 2.2**)

² Overvågning af land-, sø- og luftgrænser samt grænsekontroller ved grænseovergange.

- udveksling af *centraliserede* og *klassificerede* oplysninger (**løsningsmodel 2.3**).

Løsningsmodel 2.2 omfatter endvidere en vurdering af konsekvensen af omkostningerne ved at medtage informationsudveksling om grænseoverskridende kriminalitet og konsekvensen af at udarbejde et fælles efterretningsbillede af området før grænsen (Common Pre-frontier Intelligence Picture, CPIP).

Endvidere vurderes det, om der kan udveksles information mellem **Eurosur-netværket og tilgrænsende tredjelande** via

- *nationale koordinationscentre*, der fungerer som knudepunkt for *regionale netværk* og *bilateral informationsudveksling* med tilgrænsende tredjelande (**løsningsmodel 3.1**)
- *nationale koordinationscentre*, der fungerer som knudepunkt for regionale netværk med tilgrænsende tredjelande, idet der etableres et nyt regionalt netværk i Middelhavsregionen (**løsningsmodel 3.2**)
- *Frontex alene* (**løsningsmodel 3.3**).

Endelig undersøges det, om ydelserne i forbindelse med **den fælles anvendelse af overvågningsredskaber på EU-plan** skal leveres af

- eksterne tjenesteudbydere direkte til det enkelte nationale koordinationscenter (**løsningsmodel 4.1**)
- Frontex sammen med EUSC,³ EMSA⁴ og GMES⁵ (**løsningsmodel 4.2**)
- Frontex alene (**løsningsmodel 4.3**).

6. KONSEKVENSANALYSE

Hver delmodel i løsningsmodellerne vurderes i henhold til følgende kriterier:

- 1. Effektivitet:** I hvor høj grad forslaget kan forventes at resultere i opnåelse af de generelle, specifikke og operationelle mål.
- 2. Overensstemmelse:** I hvor høj grad modellerne er i overensstemmelse med den overordnede Eurosur-tilgang samt andre EU-politikker og aktiviteter, herunder medlemsstaternes accept af disse.
- 3. Omkostninger:** I hvor høj grad de generelle mål kan nås ved et givet ressourceniveau/med færrest mulige omkostninger (omkostningseffektivitet).
- 4. Konsekvenserne for de grundlæggende rettigheder,** især for beskyttelsen af personoplysninger.

6.1. Undermodel 1.1 til 1.3 for de nationale koordinationscentre

6.1.1. Effektivitet

I betragtning af hvor mange nationale myndigheder, der er involveret i søgrænseovervågning, vil en begrænsning af de nationale koordinationscentres rolle til ren *koordination* – som

³ EU-Satellitcentret.

⁴ Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed.

⁵ EU's program for global miljø- og sikkerhedsovervågning.

beskrevet i løsningsmodel 1.1 – lettere kunne accepteres af konkurrerende myndigheder. Hvis alle nationale koordinationscentre får *styrings- og kontrolfunktioner* – som beskrevet i løsningsmodel 1.2 – vil man lettere kunne reagere på en konstateret trussel. Ved endvidere at lade de nationale koordinationscentre *overvåge luftgrænser* og foretage *grænsekontroller* som foreslået i løsningsmodel 1.3 vil disse få et bedre *situationskendskab* til alle aspekter af grænsekontrol.

6.1.2. *Overensstemmelse*

Løsningsmodel 1.1 er i fuld overensstemmelse med den overordnede Eurosur-tilgang, der sigter mod at etablere en samarbejdsmechanisme for alle de myndigheder, som er involveret i grænseovervågning. Overdragelse af styrings- og kontrolfunktioner til de nationale koordinationscentre som beskrevet i løsningsmodel 1.2 og 1.3 kan underminere dette mål.

6.1.3. *Omkostninger*

Omkostningerne i 2011-2020 ved at etablere, opgradere og vedligeholde de nationale koordinationscentre og Frontex' situationscenter skønnes at andrage 195,2 mio. EUR for løsningsmodel 1.1, 401,4 mio. EUR for løsningsmodel 1.2 og 747,3 mio. EUR for løsningsmodel 1.3.

6.1.4. *Grundlæggende rettigheder*

Informationsudvekslingen og samarbejdsmechanismen under Eurosur indebærer ikke *håndtering af personoplysninger*. Eftersom det kan være vanskeligt helt at udelukke nogen form for håndtering af personoplysninger, skal det sikres, at behandlingen af sådanne oplysninger er tilstrækkelig, relevant og ikke omfatter mere, end der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil oplysningerne indsamles og behandles.

6.2. Undermodel 2.1 til 2.3 for EUROSUR-netværket

6.2.1. *Effektivitet*

Begrænsningen af udveksling af ikke-klassificerede oplysninger i løsningsmodel 2.1 udelukker udveksling af oplysninger om kriminalitet på tværs af grænserne, der normalt betragtes om følsomme oplysninger. Krypteringen af datastrømmen i løsningsmodel 2.2 gør det muligt for medlemsstaterne at dele sådanne følsomme oplysninger, hvilket endvidere er en forudsætning for at udveksle efterretninger i forbindelse med det fælles efterretningsbillede af området før grænsen. Et centraliseret system – som beskrevet i løsningsmodel 2.3 – sikrer en bedre styring af datastrømmen.

6.2.2. *Overensstemmelse*

Ulempen ved løsningsmodel 2.3 er manglen på overensstemmelse, da EUROSUR følger en decentraliseret tilgang med en *sammenslutning af systemer*. Endvidere har flere medlemsstater svært ved at acceptere, at de skal gemme deres oplysninger centralt i et system, som de ikke selv forvalter.

6.2.3. *Omkostninger*

Omkostningerne i 2011-2020 til EUROSUR-netværket i løsningsmodel 2.1 anslås at andrage 42 mio. EUR, hvilket øges til 46 mio. EUR for løsningsmodel 2.2 og 49 mio. EUR for løsningsmodel 2.3. Omkostningerne til analysedelen af det fælles efterretningsbillede af området før grænsen, der er inkluderet i løsningsmodel 2.2 og 2.3, beløber sig til 29 mio. EUR.

6.2.4. Grundlæggende rettigheder

Håndteringen af personlige oplysninger i løsningsmodel 2.1 er ikke relevant, da oplysningerne i netværket er ikke-klassificerede. Processen til akkreditering af et beskyttet netværk som beskrevet i løsningsmodel 2.2 og 2.3 sikrer, at der fastlægges procedurer ikke alene til håndtering af sikkerhedsfølsomme data, men også følsomme data generelt, herunder håndtering af personoplysninger.

6.3. Undermodel 3.1 til 3.3 for samarbejde med tredjelande

6.3.1. Effektivitet

Løsningsmodel 3.1 vil medføre en forbedring af situationskendskabet til Østersøen, Sortehavet og Atlanterhavet omkring De Kanariske Øer, fordi de tre eksisterende regionale netværk SEAHORSE, CoastNet og BSCF kædes sammen med Eurosur-netværket, idet de nationale koordinationscentre kommer til at fungere som knudepunkt for informationsudvekslingen.

Løsningsmodel 3.2 er den foretrukne model, fordi den tilvejebringer den kapacitet, som er nødvendig for et samarbejde mellem Eurosur og tredjelande i Middelhavsregionen.

Med løsningsmodel 3.3 vil Frontex skulle genforhandle alle de aftaler, der allerede er indgået mellem medlemsstater og tredjelande under førnævnte regionale netværk.

6.3.2. Overensstemmelse

Løsningsmodel 3.1 og 3.2 bygger i vid udstrækning på den eksisterende kapacitet og giver medlemsstater og tredjelande mulighed for at tage højde for regionale prioriteter og særtræk. Løsningsmodel 3.3 er ikke i tråd med Eurosur-tilgangen, hvor eksisterende infrastrukturer og systemer skal udnyttes bedst muligt.

6.3.3. Omkostninger

Der er ingen omkostninger forbundet med løsningsmodel 3.1, da der etableres en forbindelse mellem alle tre regionale netværk og deres respektive nationale koordinationscentre inden udgangen af 2011. For så vidt angår løsningsmodel 3.2, skønnes omkostningerne til oprettelse og vedligeholdelse af SEAHORSE Mediterraneo i perioden 2011-2020 at andrage 5,37 mio. EUR. Med hensyn til løsningsmodel 3.3 vil omkostningerne ved at erstatte de tre regionale netværk med Eurosur-netværket ligge på omkring 25,29 mio. EUR.

6.3.4. Grundlæggende rettigheder

Samarbejdet med tredjelande i forbindelse med forebyggelse af ulovlig indvandring kan have en væsentlig negativ konsekvens for de grundlæggende rettigheder, hvis myndighederne i tredjelande anvender sådanne oplysninger til at identificere personer eller grupper af personer, som er i fare for at blive udsat for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling. Lovforslaget om Eurosur skal derfor indeholde passende beskyttelsesforanstaltninger for at forhindre, at sådanne situationer opstår.

6.4. Undermodel 4.1 til 4.3 for fælles anvendelse af overvågningsredskaber

6.4.1. Effektivitet

Ifølge løsningsmodel 4.1 skal medlemsstaterne hver især anvende den eksisterende kapacitet, der stilles til rådighed af EU-Satellitcentret (EUSC) og Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA). Løsningsmodel 4.2 er mere effektiv end løsningsmodel 4.1, fordi Frontex koordinerer de anmodninger, der kommer fra de nationale koordinationscentre. Med løsningsmodel 4.3 opretter Frontex selv en sådan tjeneste, hvilket kan være vanskeligt at opnå på mellemlang sigt.

6.4.2. Overensstemmelse

Løsningsmodel 4.2 er mere i overensstemmelse med målet om at fremme samarbejde mellem agenturerne end løsningsmodel 4.1 og 4.3. EU-støtte til en sådan tjeneste via GMES-programmet kan forsvares på grund af støttens tværfaglige karakter og muligheden for at anvende den til mange formål.

6.4.3. Omkostninger

De samlede omkostninger for perioden 2012-2020 til løsningsmodel 4.1 anslås at beløbe sig til 80 mio. EUR, hvilket nogenlunde svarer til omkostningerne til løsningsmodel 4.2 (62,1 mio. EUR) og løsningsmodel 4.3 (62,3 mio. EUR).

6.4.4. Grundlæggende rettigheder

Løsningsmodel 4.1 har den ulempe, at der muligvis ikke fastsættes retlige rammer, som gør det muligt for kommercielle operatører at overvåge aktiviteter i tredjelande og gemme oplysninger i overensstemmelse med databeskyttelseslovgivningen.

7. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER OG IDENTIFIKATION AF DEN FORETRUKNE MODEL

I tråd med vurderingen i afsnit 6 foretrækkes følgende løsningsmodeller:

For så vidt angår oprettelse af nationale koordinationscentre, foretrækkes løsningsmodel 1.1, fordi medlemsstaterne ikke behøver at omstrukturere deres nationale forvaltninger, hvilket betyder, at modellen let kan gennemføres.

I forbindelse med den decentraliserede tilgang til oprettelse af Eurosur er den foretrukne løsningsmodel for Eurosur-netværket løsningsmodel 2.2.

I betragtning af det akutte behov for at øge grænsekontrollen i Middelhavsregionen er løsningsmodel 3.2 den model, der bedst fremmer samarbejdet med tilgrænsende tredjelande. De nordafrikanske landes vilje til at samarbejde er dog en forudsætning for gennemførelsen af løsningsmodel 3.2.

Med hensyn til fælles anvendelse af overvågningsredskaber er løsningsmodel 4.2 den model, der giver størst merværdi.

Omkostninger, ansvar og finansieringskilde for den foretrukne løsningsmodel

Trin	Komponent	Model x.1	Model x.2	Model x.3	Foretrukken løsningsmodel	
		Decentraliseret tilgang	Delvist centraliseret tilgang	Centraliseret tilgang	Oprettes af	Finansiering via
1	Nationale koordinationscentre	99,6 mio. EUR	271,6 mio. EUR	610 mio. EUR	Medlemsstater	EBF
1	FSC	95,6 mio. EUR	129,8 mio. EUR	137 mio. EUR	Frontex	Frontex
2, 7	Netværk	42,4 mio. EUR	46,7 mio. EUR	49,3 mio. EUR	Frontex	Frontex
6	CPIP (forsknings- og analyseenhed)	0,0 EUR	29,3 mio. EUR	29,2 mio. EUR	Frontex	Frontex
3	Tredjelande	0,0 EUR	5,4 mio. EUR	25,3 mio. EUR	Medlemsstater	DCI, EBF
5	Fælles anvendelse af overvågningsredskaber	80,5 mio. EUR	62,1 mio. EUR	62,3 mio. EUR	Frontex EUSC EMSA	Frontex og RP7/ GMES
I alt		318,1 mio. EUR	544,9 mio. EUR	913 mio. EUR		
Foretrukne løsningsmodel		338,7 mio. EUR				

Hvis de foretrukne løsningsmodeller kombineres, beløber omkostningerne til Eurosur sig til 338,7 mio. EUR.

8. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Frontex skal sikre, at der fastlægges metoder til overvågning af, hvor godt Eurosur fungerer i forhold til de overordnede politiske mål. To år efter, at Eurosur er fuldt operationelt og hvert år derefter, skal Frontex fremsende en rapport om, hvordan Eurosur fungerer, til Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

Endvidere skal Kommissionen, tre år efter at Eurosur-systemet er sat i drift og hvert fjerde år derefter, udarbejde en overordnet evaluering af Eurosur, der om nødvendigt skal ledsages af passende forslag til ændring af forordningen om oprettelse af Eurosur.