



Bruxelles, den 1.4.2014  
SWD(2014) 67 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**Forslag til**

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING**

**om en EU-kodeks for visa (visumkodeks) (omarbejdning)**

{COM(2014) 164 final}

{SWD(2014) 68 final}

## 1. INDLEDNING

Denne konsekvensanalyse ledsager et forslag til forordning om en EU-kodeks for visa (visumkodeks) (omarbejdning), som er det centrale retlige instrument i den fælles visumpolitik, da det fastlægger harmoniserede betingelser og procedurer for behandling af visumansøgninger og udstedelse af visa. Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (artikel 57) foreskriver, at Kommissionen skal forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en evaluering af forordningens gennemførelse to år efter, at alle bestemmelserne i forordningen har fundet anvendelse (5. april 2011). Kommissionen kan også på grundlag af denne evaluering fremsætte forslag med henblik på ændring af visumkodeksen.

## 2. DEFINITION AF PROBLEMET

Med henblik på denne konsekvensanalyse er der identificeret tre problemområder: 1) procedurerens samlede varighed og omkostninger (direkte og indirekte) samt de tunge procedurer, 2) utilstrækkelig geografisk dækning i visumbehandlingen, 3) manglende visum eller anden tilladelse, der giver rejsende ret til at opholde sig i Schengenområdet mere end 90 dage i en hvilken som helst periode på 180 dage.

1) Procedurens samlede varighed (fra udarbejdelse af ansøgningsdossieret til tilbagesendelse af passet med eller uden visum) anses formodentlig som den væsentligste forhindring og kritiseres meget af visumansøgere. Samtidig finder **Schengenstaterne allerede de eksisterende frister meget korte, og de har problemer med at overholde dem. De fleste rejsende finder ligeledes de samlede omkostninger ved en visumansøgning problematiske** (ikke nødvendigvis visumgebyret, men de indirekte omkostninger). **Schengenstaterne fremfører på deres side, at behandling af visumansøgninger på en hurtig og brugervenlig måde mange steder ville kræve yderligere investeringer**, som de ikke mener, de kan foretage i en tid med budgetmæssige begrænsninger. Faktisk bemærker nogle Schengenstater, at deres administrative omkostninger til behandling af visumansøgninger på nuværende tidspunkt slet ikke dækkes af visumgebyret. Visumansøgere og konsulater har klart modstridende interesser i disse spørgsmål, og det er ikke sandsynligt, at de bliver løst i fremtiden. På den anden side vil det stadigt stigende antal visumansøgninger føre til yderligere flaskehalse, og ansøgernes utilfredshed med visumproceduren vil stige.

De tungeste procedurer vedrører kravet om at indgive ansøgning personligt (50 % af deltagerne i den offentlige høring fandt dette krav problematisk), og den dokumentation (og manglende harmonisering), der skal fremlægges for hver ansøgning. Kommissionen har allerede vedtaget flere gennemførelsesafgørelser om harmoniserede lister over den **dokumentation**, der skal fremlægges af visumansøgere i forskellige tredjelande (ikke-EU-lande), men hyppige og regelmæssige visumansøgere er i særdeleshed frustrerede over, at de proceduremæssige lempelser ifølge visumkodeksen (fritagelse for ovennævnte krav) ikke gælder for dem.

Den **vigtigste problemkilde på dette område** er, at de samme procedurer finder anvendelse på alle ansøgere uanset deres individuelle situation, selv om visumkodeksen allerede udgør et retsgrundlag for at anvende proceduremæssige lempelser for ansøgere, som konsulaterne har kendskab til. **Konsulaterne sonderer imidlertid ikke tilstrækkeligt mellem ukendte ansøgere og ansøgere, der har en positiv visumhistorik (hyppigt/regelmæssigt rejsende)**. Det skyldes (også) den omfattende brug af eksterne tjenesteydere og kommercielle

foretagender, der fungerer som formidlere. Mange steder er det således umuligt at omsætte en sådan sondring i praksis, da vurderingen af ansøgerens situation i forhold til ret vage begreber som "integritet" og "pålidelighed", som der på nuværende tidspunkt henvises til i visumkodeksen, ikke kan foretages af eksterne tjenesteydere eller kommercielle foretagender, der fungerer som formidlere.

2) I de sidste tre år er der sket fremskridt med at sikre bedre **geografisk dækning for indsamling/behandling af visumansøgninger**. På grund af manglende tilstedeværelse med henblik på indsamling/behandling af visa kan indgivelse af visumansøgninger stadig være bekostelig og tidskrævende i mange tredjelande. Bl.a. er det nødvendigt at begrænse de tilfælde, hvor ansøgere må rejse til udlandet for at indgive ansøgning, fordi den kompetente Schengenstat ikke har et konsulat eller ikke er repræsenteret i ansøgerens bopælsland. Der er omkring 900 sådanne "blank spots". Adgang til konsulater/eksterne tjenesteydere kan også være en udfordring i lande, hvor alle eller næsten alle Schengenstater er til stede i hovedstaden, men hvor mange ansøgere alligevel skal rejse langt for at nå frem til dem. Det gælder i de nye turistlande, som f.eks. Rusland, Kina og Indien. Endelig er der fortsat ni visumpligtige tredjelande, hvor ingen Schengenstater er til stede med henblik på indsamling/behandling af visumansøgninger.

Hvad angår projekter, der tager sigte på at samle ressourcer, kan der kun rapporteres om meget få fremskridt. Samhusning eller fælles ansøgningscentre som defineret i visumkodeksen anvendes stort set ikke, selv om Kommissionen bl.a. fremmer oprettelse af fælles ansøgningscentre. Der er forskellige årsager hertil, bl.a. et lovgivningsmæssigt problem, idet samhusning og fælles ansøgningscentre som defineret i artikel 41 i visumkodeksen ikke giver den nødvendige fleksibilitet til at oprette operationelle strukturer på stedet.

3) **Der er flere kategorier af tredjelandstatsborgere - både visumpligtige og visumfritagne - som har en legitim grund og et legitimt behov for at rejse i Schengenområdet i mere end 90 dage i en hvilken som helst periode på 180 dage uden at blive betragtet som "indvandrere"** (dvs. de har ikke til hensigt at tage ophold i en af Schengenstaterne i mere end 90 dage). Det væsentligste træk ved disse rejsende er, at de rejser rundt i Europa/Schengenområdet. **Den nuværende retlige ramme giver ikke mulighed for en tilladelse, der dækker disse rejsendes legitime behov/rejserute. Den væsentligste interessegruppe, der regelmæssigt støder på dette velkendte problem, er sektoren for scenekunst.** Andre kategorier af rejsende (pensionister, forretningsrejsende, studerende, forskere) har også en stærk interesse i at få tilladelse til at færdes i Schengenområdet i mere end 90 dage i en hvilken som helst periode på 180 dage.

### 3. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

Ophævelsen af kontrol ved de indre grænser kræver bl.a. en fælles visumpolitik. I henhold til **artikel 77, stk. 2, litra a), i TEUF** har EU beføjelse og endda en forpligtelse til at vedtage foranstaltninger vedrørende den fælles politik for visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold. Reglerne for behandling af visa til kortvarigt ophold er allerede fastsat i en forordning, der finder umiddelbar anvendelse, nemlig visumkodeksen.

De problemer, der er beskrevet i konsekvensanalysen, kan ikke forventes at forsvinde, da de direkte vedrører visumkodeksens eksisterende bestemmelser. Der kan opnås visse fremskridt ved at sikre en korrekt gennemførelse. Indførelse af proceduremæssige lempelser for rejsende på harmoniseret vis og opnåelse af betydelige fremskridt med at øge den geografiske dækning

for visumbehandling kræver foranstaltninger på EU-plan, nemlig en revision af visumkodeksen.

Hvad angår indførelse af en ny tilladelse til ophold i mere end 90 dage i en hvilken som helst periode på 180 dage i hele Schengenområdet, er behovet for handling på EU-plan indlysende: en tilladelse, der skal være gyldig i alle Schengenstater, kan kun indføres på EU-plan. **Artikel 77 i TEUF** giver Unionen beføjelse til at træffe foranstaltninger vedrørende tilladelser til "kortvarigt ophold" i Schengenområdet, og **artikel 79 i TEUF** giver Unionen beføjelse til at træffe foranstaltninger om visa og opholdstilladelser i forbindelse med lovligt ophold i EU-medlemsstaterne (ophold på mere end 3 måneder i en EU-medlemsstat). Det følger heraf, at EU også har kompetence til at indføre en tilladelse til ophold i mere end 90 dage i en hvilken som helst periode på 180 dage i hele Schengenområdet.

#### 4. POLITISKE MÅL

Forslagets **generelle politiske mål** er: at fremme økonomisk vækst i EU, at skabe større sammenhæng med andre EU-politikker og bevare sikkerheden i Schengenområdet.

De **specifikke mål** er: at arbejde for en egentlig harmoniseret og fælles visumpolitik, at skræddersy visumprocedurer til lovligt rejsendes behov og gøre visumprocedurerne mere effektive ved at strømline reglerne.

I lyset af ovennævnte problemer er de **operationelle mål**: at sikre obligatoriske proceduremæssige lempelser for "velkendte" rejsende ved at gøre brug af de muligheder, som visuminformationssystemet (VIS) tilbyder, at øge og rationalisere tilstedeværelsen i tredjelande med hensyn til indsamling/behandling af visa og give mulighed for ophold i mere end 90 dage i en hvilken som helst periode på 180 dage i Schengenområdet.

#### 5. POLITISKE LØSNINGER

Med henblik på konsekvensanalysen blev der foreslået følgende politiske løsninger:

**Løsning 0 - Status quo:** Den eksisterende retlige ramme forbliver uændret, og igangværende aktiviteter fortsætter.

**Løsning A: Ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger:** Hvad angår *problemområde 1*, er der planlagt en række "bløde lovgivningsmæssige foranstaltninger", der tager sigte på en bedre gennemførelse af visumkodeksen. Hvad angår *problemområde 2*, vil finansieringsmulighederne fra den kommende fond for intern sikkerhed i høj grad blive fremmet af Kommissionen. Hvad angår *problemområde 3*, er problemkilden et hul i lovgivningen, og der er derfor ikke planlagt en ikke-lovgivningsmæssig løsning.

**Løsning B-D:** Disse løsninger vil kræve lovgivningsmæssige tiltag på EU-plan for at ændre visumkodeksen. **Løsningerne er grupperet efter ambitionsniveau (politisk gennemførlighed) i tre kategorier - minimal løsning, mellemløsning og maksimal løsning.**

For *problemområde 1* vil **løsning B (minimal løsning)** indføre obligatoriske proceduremæssige lempelser (f.eks. fritagelse for kravet om at møde personligt op for at indgive ansøgning, fritagelse for at fremlægge visse former for dokumentation) og obligatorisk udstedelse af visum til flere indrejser med en gyldighed i mindst et år og efterfølgende (efter to etårige visa til flere indrejser) et visum til flere indrejser med en gyldighed på tre år for ansøgere, der tidligere lovligt har anvendt mindst tre visa (de seneste 12 måneder før ansøgningsdatoen), som er registreret i VIS ("hyppigt rejsende"). For

*problemområde 2* vil den foreslåede løsning medføre ophævelse af artikel 41 i visumkodeksen (samhusning, fælles ansøgningscentre) og indføre det generelle begreb "Schengenvisumcenter", som er en mere realistisk og fleksibel definition af visse former for konsulært samarbejde. For *problemområde 3* vil der blive indført en ny type tilladelse, der giver visse kategorier af ansøgere (f.eks. kunstnere og medfølgende personale) mulighed for at opholde sig i mere end 90 dage, men højst 360 dage, i Schengenområdet.

For *problemområde 1* omfatter **løsning C (mellemløsning)** obligatoriske proceduremæssige lempelser svarende til dem, der er planlagt inden for rammerne af den minimale regulering, og obligatorisk udstedelse af visum til flere indrejser med en gyldighed på mindst tre år og efterfølgende fem år. Endvidere defineres de berørte personer bredere: ansøgere, som tidligere på lovlig vis har anvendt mindst to visa, der er registreret i VIS ("regelmæssigt rejsende"). Hvad angår *problemområde 2*, vil man ud over det fleksible begreb "Schengenvisumcenter" indføre begrebet "obligatorisk repræsentation": når en Schengenstat, som har ansvaret for at behandle visumansøgningen, ikke er til stede eller repræsenteret (gennem en repræsentationsaftale) i et tredjeland, vil enhver Schengenstat, som er til stede i landet, være forpligtet til at behandle visumansøgninger på det pågældende lands vegne. Hvad angår *problemområde 3*, vil der - som for den minimale regulerings vedkommende - blive indført en ny type tilladelse, som ikke kun gælder for visse kategorier af tredjelandsstatsborgere, f.eks. sektoren for scenekunst, men også for alle tredjelandsstatsborgere (dvs. også "enkelt personer"), som kan godtgøre en legitim interesse i at rejse i en periode på over 90 dage i Schengenområdet.

**Løsning D (maksimal løsning)** vil udvide de obligatoriske proceduremæssige lempelser og den obligatoriske udstedelse af visum til flere indrejser direkte med en gyldighed på fem år til at omfatte de fleste ansøgere ved at kræve bare et lovligt anvendt visum, der er registreret i VIS. Hvad angår *problemområde 2*, gælder følgende: for at sikre en hensigtsmæssig dækning for indsamling/behandling af visa vil Kommissionens gennemførelsesafgørelser definere, hvordan netværk til indsamling af Schengenvisa i tredjelande skal udformes med hensyn til repræsentationsaftaler, samarbejde med eksterne tjenesteydere og samling af ressourcer på anden vis. Endelig indebærer forslaget, hvad angår *problemområde 3*, at man indfører samme type tilladelse som i den mellemløsning; mere ambitiøse løsninger synes at være stærkt urealistiske.

## 6. KONSEKVENSANALYSE

De proceduremæssige lempelser, herunder særlig udstedelse af visa til flere indrejser med lang gyldighed, giver mulighed for at lette konsulaternes administrative byrde og samtidig give de rejsende meget betydelige lempelser. Ved at gøre Schengenområdet til en endnu mere attraktiv destination vil løsningerne øge det samlede antal rejser foretaget af visumpligtige tredjelandsstatsborgere, hvis forbrug vil have en positiv virkning for EU's økonomi. Hvad angår *problemområde 2*, vil begrebet "obligatorisk repræsentation" i betydelig grad øge den visumudstedende tilstedeværelse i tredjelande. Det vil sikre konsulær dækning i alle tredjelande, hvor der findes mindst et konsulat, der behandler visumansøgninger. Det vedrører omkring 900 "blank spots" og kan få positive følger for omkring 100 000 ansøgere, som vil kunne indgive ansøgning i deres bopælsland i stedet for at rejse til et land, hvor den ansvarlige Schengenstat er til stede eller repræsenteret. Endelig vil indførelsen af en ny tilladelse til ophold på over 90 dage for alle tredjelandsstatsborgere vedrøre omkring 120 000 rejsende, hvilket kan føre til ekstra indtægter på omkring 1 mia. EUR til Schengenområdet.

Hvad angår de forventede finansielle og økonomiske virkninger, henvises der til tabellen i punkt 7 for yderligere oplysninger.

## 7. SAMMENLIGNING AF MULIGHEDERNE

Løsning A vil kun i begrænset omfang kunne løse problemerne og bidrage til at nå de politiske mål. Løsningen betragtes derfor ikke som særlig effektiv.

Løsning B, C og D vil gradvist kunne takle problemerne og opfylde de operationelle mål og få en positiv virkning på rejser til og forbrug i Schengenområdet. Løsning B er den mindst **effektive**; den vil delvist løse problemerne til gavn for en mindre gruppe visumansøgere. Løsning C og D er stort set lige effektive med hensyn til at nå målene. De forventede økonomiske fordele er højere for løsning D's vedkommende (over 3 mia. EUR om året), men løsningen medfører en potentielt højere sikkerhedsrisiko.

Hvad angår **effektivitet**, vil ingen af de politiske løsninger i princippet medføre betydelige ekstraomkostninger<sup>1</sup>. Faktisk er en af drivkræfterne bag de politiske løsninger at generere besparelser for både Schengenstater/konsulater og visumansøgere. Løsning B, C og D vil gradvist medføre omkostningsbesparelser for ansøgerne, væsentligst på grund af det stigende antal udstedte visa til flere indrejser med lang gyldighed. Fra ansøgernes synspunkt er løsning D den mest effektive, og løsning B den mindst effektive. **For alle løsningers vedkommende gælder det, at fordelene for EU generelt væsentligt overstiger de skønnede omkostninger for de enkelte Schengenstater.**

Tabellen nedenfor giver en oversigt over de forskellige løsningers forventede virkning<sup>2</sup>.

Politisk løsning Kriterier	Ikke- regulerings- mæssig løsning (A)	Minimal løsning (B)	Mellemløsning C)	Maksimal løsning (D)
<b>Effektivitet</b>				
Obligatoriske proceduremæssige lempelser for visse kategorier af rejsende	1	2	3	4
Øget og rationaliseret tilstedeværelse i tredjelande med hensyn til indsamling/behandling af visa	1	2	4	4
Mulighed for ophold i mere end 90 dage i en hvilken som helst periode på 180 dage i Schengenområdet på basis af en ny type tilladelse	0	2	4	4
Virkning på sikkerheden i Schengenområdet	0	0	-0,5	-2
Økonomiske fordele - indtægter fra rejsendes forbrug (mio. EUR pr. år)	-		Over 2 000	Over 3 000

<sup>1</sup> En undtagelse er den politiske løsning vedrørende den geografiske dækning for visumbehandling.

<sup>2</sup> 0: ingen virkning 0-1: eventuel mindre virkning 2: middelvirkning 3: stor virkning 4: meget betydelig virkning. Bedømmelsen er negativ (-), hvis virkningen er negativ.

Politisk løsning Kriterier	Ikke- regulerings- mæssig løsning (A)	Minimal løsning (B)	Mellemløsning C)	Maksimal løsning (D)
		Ca. 800		
Antal nye job (antal fuldtidsækvivalenter)	-	Ca. 20 000	Ca. 60 000	Ca. 80 000
<b>Effektivitet</b>				
Direkte omkostninger, visumansøgere sparer (mio. EUR pr. år)	-	Ca. 50	Ca. 200	Ca. 300
Indirekte omkostninger, visumansøgere sparer (mio. EUR pr. år)	-	Ca. 120	Ca. 500	Ca. 800
Finansiell nettovirkning for Schengenstaterne (mio. EUR pr. år)	-	Ca. -1	Ca. -5	Ca. -9
<b>Gennemførlighed</b>				
Retlig	God	God	God	God
Politisk	God	Rimelig	Rimelig	Ringe
Praktisk	God	God	God	Rimelig

Hvad angår **problemområde 1 (langvarige, tunge og dyre procedurer)**, giver analysen **ikke mulighed for at konkludere, hvilken løsning der bør vælges**. Det skyldes, at de potentielt betydelige økonomiske fordele ved løsning D hænger sammen med en potentielt højere sikkerhedsrisiko. Forslaget i mellemløsning C hænger sammen med en lav sikkerhedsrisiko, men de økonomiske virkninger vurderes til næsten 1 mia. EUR mindre. Hvad angår **problemområde 2 (geografisk dækning)** og **problemområde 3 (ny type tilladelse)**, er **løsningerne i den mellemløsning de foretrukne** (indførelse af det nye begreb "Schengenvisumcenter" og "obligatorisk" repræsentation for problemområde 2; ny tilladelse til ophold på over 90 dage for alle tredjelandsstatsborgere som for problemområde 3).

## 8. KONTROL OG EVALUERING

Tre år efter ikrafttrædelsen af omarbejdningen af visumkodeksen fremlægger Kommissionen en evalueringsrapport.