



Στρασβούργο, 14.12.2021  
SWD(2021) 463 final

**ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ**  
**ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ**

*που συνοδεύει το έγγραφο*

**πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ**  
**ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

**για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 περί κώδικα της Ένωσης**  
**σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα**

{COM(2021) 891 final} - {SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final}

## Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

### Εκτίμηση των επιπτώσεων: Πρόταση τροποποίησης του κώδικα συνόρων του Σένγκεν

#### A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

##### Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;

Ο χώρος Σένγκεν είναι ένας χώρος χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των κρατών μελών, όπου τα πρόσωπα και τα εμπορεύματα μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα. Οι Ευρωπαίοι εκτιμούν τον χώρο Σένγκεν, ιδίως τα πλεονεκτήματα που προσφέρει για το εμπόριο και την απουσία ελέγχου διαβατηρίων κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων, χάρη στην οποία διευκολύνονται τα ταξίδια. Ο χώρος Σένγκεν έχει ζωτική σημασία για τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Η δημιουργία του έχει αποφέρει σημαντικά κοινωνικά και οικονομικά οφέλη στους Ευρωπαίους και έχει βοηθήσει τις διασυνοριακές περιφέρειες να αναπτυχθούν.

Κατά την τελευταία εξαετία, ο χώρος Σένγκεν έχει εκτεθεί, διαδοχικά, σε μια σειρά προκλήσεων: πρωτοφανείς μεταναστευτικές πιέσεις το 2015, τρομοκρατικές επιθέσεις και, πιο πρόσφατα, την COVID-19. Ως απάντηση, ορισμένα κράτη μέλη αποφάσισαν να επαναφέρουν τους συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα. Παρότι αρχικά οι αποφάσεις αυτές ελήφθησαν ως απάντηση σε σαφώς προσδιορισμένα περιστατικά, πλέον φαίνεται συχνά ότι έχουν καταστεί μόνιμο προληπτικό μέτρο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η απόφαση για την επαναφορά των συνοριακών ελέγχων ελήφθη σαν να επρόκειτο για μέτρο «πρώτων βοηθειών» και όχι για έσχατη λύση. Επιπλέον, τα κράτη μέλη έχουν εφαρμόσει μέτρα που συμφωνήθηκαν με σκοπό την προστασία των εξωτερικών συνόρων σε σχέση με την COVID-19 με ασυνεπή τρόπο, γεγονός που υπονόμωσε την εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών και είχε αντίκτυπο στην αξιοπιστία του χώρου Σένγκεν έναντι τρίτων χωρών.

Η εκτίμηση επιπτώσεων δεν εξετάζει την εργαλειακή μεταμόρφωση της αντικανονικής μετανάστευσης, η οποία εκδηλώθηκε το καλοκαίρι στα χερσαία σύνορα με τη Λευκορωσία, δηλαδή μετά την ολοκλήρωση των εργασιών για τη σύνταξη του παρόντος εγγράφου.

##### Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;

Ανατακρινόμενη στις προκλήσεις που προσδιορίστηκαν, η Επιτροπή ενέκρινε στις 2 Ιουνίου τη «στρατηγική Σένγκεν», η οποία συνδυάζει νομοθετικές και επιχειρησιακές πρωτοβουλίες για να καταστεί ο χώρος Σένγκεν ισχυρότερος και ανθεκτικότερος. Ένα από τα παραδοτέα της εν λόγω στρατηγικής είναι η τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, με σκοπό την παροχή λύσεων που θα διασφαλίζουν ότι τα πρόσωπα και τα εμπορεύματα μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα εντός του χώρου Σένγκεν χωρίς αδικαιολόγητα ή δυσανάλογα εμπόδια και ότι τα έκτακτα μέτρα που σχετίζονται με απειλές κατά της δημόσιας υγείας εφαρμόζονται ομοιόμορφα σε όλα τα εξωτερικά σύνορα.

##### Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Ο χώρος Σένγκεν προϋποθέτει την απουσία ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, ενώ παράλληλα διασφαλίζει υψηλό επίπεδο ασφάλειας, χάρη σε διάφορα μέτρα τα οποία θα πρέπει να αντισταθμίζουν την απουσία αυτών των ελέγχων. Προκειμένου να διαφυλαχθεί ο χώρος Σένγκεν, οι όροι για τη χρήση των ελέγχων αυτών από τα κράτη μέλη σε εξαιρετικές περιπτώσεις, καθώς και για τη χρήση αντισταθμιστικών μέτρων πρέπει να καθορίζονται σε επίπεδο ΕΕ.

Επίσης, για την ομοιόμορφη εφαρμογή των μέτρων στα εξωτερικά σύνορα με σκοπό την αντιμετώπιση απειλής κατά της δημόσιας υγείας απαιτείται η ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ. Το ζητούμενο είναι η εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, η οποία αποτελεί προϋπόθεση του Σένγκεν.

#### B. Λύσεις

##### Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Εξετάστηκαν τρεις ολοκληρωμένες προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση όλων των προβλημάτων που εντοπίστηκαν:

Επιλογή 1 — θέσπιση μόνο μέτρων ήπιου δικαίου, σε συνδυασμό με τη στρατηγική Σένγκεν (μέτρα ήπιου δικαίου).

Επιλογή 2 — πρόταση στοχευμένης τροποποίησης του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, συνοδευόμενη από ορισμένα μέτρα ήπιου δικαίου (μεικτή επιλογή). Ειδικότερα, θα προταθεί νέα διαδικασία σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης όσον αφορά την επαναφορά των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για την αντιμετώπιση απειλών που πλήττουν πολλά ή όλα τα κράτη μέλη ταυτόχρονα. Οι κατευθυντήριες γραμμές και οι συστάσεις που εκδίδονται για την αντιμετώπιση της COVID-19 θα συμβάλουν στον σχεδιασμό «μέτρων μετριασμού», τα οποία θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όποτε είναι αναπόφευκτη η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων. Προκειμένου να περιορισθεί η χρήση των συνοριακών ελέγχων ως πλέον παρεμβατικού μέτρου, η έννοια του «μέτρου έσχατης ανάγκης» που περιλαμβάνεται ήδη στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν θα αναπτυχθεί ώστε να περιλαμβάνει αναφορά στα μέτρα που έχουν στη διάθεσή τους τα κράτη μέλη για να αντισταθμίσουν την

απουσία συνοριακών ελέγχων. Επιπλέον, η Επιτροπή θα έχει στη διάθεσή της καλύτερα εργαλεία για να παρακολουθεί τους λόγους για τους οποίους τα κράτη μέλη επιθυμούν να επαναφέρουν τους συνοριακούς ελέγχους και τον τρόπο διενέργειάς τους. Τέλος, η θέσπιση «απαγόρευσης εισόδου» στην ΕΕ σε περίπτωση απειλής κατά της δημόσιας υγείας θα έχει στέρεη νομική βάση, ώστε να διασφαλίζεται η ομοιομορφία στα εξωτερικά σύνορα.

Επιλογή 3 — είναι πιο φιλόδοξη όσον αφορά την τροποποίηση των υφιστάμενων κανόνων. Θα απαιτηθεί η απόφαση για την επαναφορά των ελέγχων να λαμβάνεται σε επίπεδο ΕΕ, με την έγκριση ενός από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, ή απλώς θα καταργηθεί η σημερινή δυνατότητα επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα με μονομερή απόφαση ενός κράτους μέλους και, αντ' αυτού, θα υπάρχει η δυνατότητα επιβολής αντισταθμιστικών μέτρων.

Μετά από λεπτομερή αξιολόγηση του αντικτύπου όλων των επιλογών πολιτικής και διαβούλευση με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, η επιλογή 2 είναι η προτιμώμενη επιλογή πολιτικής. Προτιμήθηκε η επιλογή αυτή λόγω του γεγονότος ότι υπερτερεί, συνολικά, ως προς την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την αναλογικότητα. Αντλεί διδάγματα από το παρελθόν και, ταυτόχρονα, είναι αρκετά φιλόδοξη. Σέβεται τις απόψεις των κρατών μελών σχετικά με τον ρόλο των συνοριακών ελέγχων στην αντιμετώπιση σοβαρών απειλών, ενώ ταυτόχρονα σέβεται τις θεμιτές προσδοκίες των πολιτών της ΕΕ και άλλων προσώπων που επωφελούνται από την απουσία συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.

#### **Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;**

Όλες οι διάφορες κατηγορίες ενδιαφερόμενων μερών (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κράτη μέλη, πολίτες, επιχειρήσεις και πανεπιστήμια) θεωρούν αναγκαία τη λήψη μέτρων για να καταστεί ο χώρος Σένγκεν ισχυρότερος και ανθεκτικότερος. Η στήριξη των κρατών μελών είναι μοιρασμένη μεταξύ της επιλογής 1 και της επιλογής 2. Η επιλογή 2 είναι πιθανό να υποστηριχθεί επίσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τις επιχειρήσεις, καθώς εξασφαλίζει την κατάλληλη ισορροπία μεταξύ του αναγκαίου επιπέδου φιλοδοξίας και του αναγκαίου ρεαλισμού, με βάση την πείρα που αποκτήθηκε κατά τις διαπραγματεύσεις σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής του 2017 για την τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Η επιλογή 3 αποτελεί λογική συνέπεια της ανάπτυξης του χώρου Σένγκεν, αλλά καμία από τις ομάδες δεν την έχει υποστηρίξει ρητά.

#### **Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής**

##### **Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);**

Η προτιμώμενη επιλογή πολιτικής έχει τις μεγαλύτερες πιθανότητες να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα προβλήματα που εντοπίστηκαν. Παρέχει τα απαραίτητα εργαλεία για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του Σένγκεν. Υπό την έννοια αυτή, το φάσμα των δυνητικών επιπτώσεων αυτής της επιλογής είναι πολύ ευρύ, συμπεριλαμβανομένων των θετικών οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων. Ωστόσο, το εύρος αυτών των επιπτώσεων θα εξαρτηθεί τελικά από την επιτυχία άλλων σκοπούμενων πρωτοβουλιών, ιδίως όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του μηχανισμού αξιολόγησης του Σένγκεν (που θα παρουσιαστεί επίσης μαζί με τη στρατηγική Σένγκεν), καθώς και από την πρόοδο ως προς την εφαρμογή, στα εξωτερικά σύνορα και εντός της επικράτειας, των μέτρων που έχουν ήδη θεσπιστεί και εκείνων που προτάθηκαν πρόσφατα, τα οποία θα επιτρέψουν την καλύτερη χρήση άλλων αντισταθμιστικών μέτρων, ώστε να εξασφαλιστεί υψηλό επίπεδο ασφάλειας στον χώρο Σένγκεν.

Η προτιμώμενη επιλογή, δεδομένου ότι ενισχύει την προβλεψιμότητα κατά τη διαχείριση καταστάσεων κρίσης, αποφέρει οφέλη στους πολίτες και τους κατοίκους της ΕΕ όταν μετακινούνται εντός του χώρου Σένγκεν για επαγγελματικούς σκοπούς, αγορές ή αναψυχή. Παράλληλα, αποφέρει οικονομικά οφέλη στο σύνολο του χώρου Σένγκεν, καθώς μειώνει το κόστος που συνεπάγονται οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα. Αναγνωρίζει επίσης ρητά τα συμφέροντα των διασυνοριακών περιφερειών και, ως εκ τούτου, μπορεί να περιορίσει τον αντίκτυπο, σ' αυτές τις περιοχές, των μέτρων που λαμβάνονται σε καταστάσεις κρίσης σε κεντρικό επίπεδο. Τέλος, αυξάνει την αξιοπιστία της ΕΕ σε διεθνές επίπεδο, καθώς αποσαφηνίζει την εφαρμογή των μέτρων στα εξωτερικά σύνορα που θεσπίζονται ειδικά για την αντιμετώπιση απειλών κατά της δημόσιας υγείας.

##### **Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);**

Καμία από τις επιλογές δεν αναμένεται να δημιουργήσει άμεσο κόστος για την οικονομία ή τους πολίτες σε σύγκριση με το βασικό σενάριο, διότι όλες οι επιλογές αποσκοπούν στην αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν.

Η προτιμώμενη επιλογή έχει τις καλύτερες πιθανότητες να καταφέρει να επιτύχει αυτόν τον στόχο και, ως εκ τούτου, να μειώσει επίσης το κόστος με το οποίο επιβαρύνονται επί του παρόντος τα κράτη μέλη που διενεργούν συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα για να εξασφαλίσουν το επιθυμητό επίπεδο ασφάλειας, καθώς και το κόστος για τα κράτη μέλη που επηρεάζονται από τους εν λόγω ελέγχους. Θα προκύψουν ορισμένες δαπάνες για τις εθνικές διοικήσεις προκειμένου να εφαρμόσουν την προτιμώμενη επιλογή, λόγω των νέων υποχρεώσεων (εκτίμηση κινδύνου, τακτική υποβολή εκθέσεων) που περιλαμβάνονται στην προτιμώμενη επιλογή πολιτικής, οι οποίες αποσκοπούν στην εφαρμογή των συνοριακών ελέγχων πραγματικά ως μέτρου έσχατης ανάγκης. Όσον αφορά τα μέτρα στα εξωτερικά σύνορα, ορισμένα κράτη μέλη που βασίζονται ιδιαίτερα

στους ξένους τουρίστες μπορεί να θεωρήσουν ότι τα μέτρα αυτά επηρεάζουν δυνητικά την οικονομία τους. Ωστόσο, δεδομένου του συνολικά θετικού αντικτύπου των μέτρων αυτών στην εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, αυτό το δυνητικό κόστος θα αντισταθμιστεί από τα οφέλη για τον χώρο Σένγκεν στο σύνολό του.

#### **Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;**

Ο επιτυχής περιορισμός της διενέργειας συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και η επιτυχής αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών θα μειώσουν τον κίνδυνο εμποδίων που πλήττουν τις επιχειρήσεις, ιδίως εκείνες που δραστηριοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο. Η καλύτερη προβλεψιμότητα των μέτρων που εφαρμόζονται σε καταστάσεις κρίσης αναμένεται να συμβάλει στην πρόληψη των μεγάλων ουρών αναμονής των φορτηγών στα σύνορα και των συχνών απουσιών των διασυνοριακών εργαζομένων, όποτε είναι αναπόφευκτη η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Η προτιμώμενη επιλογή δεν συνεπάγεται καθαυτή κόστος για τους μεταφορείς. Τυχόν πιθανό κόστος σχετικά με την ανάγκη συλλογής δεδομένων API (εκ των προτέρων διαβιβαζόμενες πληροφορίες σχετικά με τους επιβάτες) θα προκύψει από νέα νομική πράξη, η οποία δεν έχει ακόμη προταθεί. Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν θα προβλέπει μόνο ένα άνοιγμα στο πλαίσιο αυτό. Τα μέτρα που αφορούν τα εξωτερικά σύνορα θα απλουστεύσουν επίσης τις διαδικασίες που πρέπει να εφαρμόζουν οι μεταφορείς για να αποφεύγουν την ευθύνη των μεταφορών, οι οποίες επί του παρόντος ενδέχεται να διαφέρουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο λόγω της αποκλίνουσας εφαρμογής των ταξιδιωτικών περιορισμών.

#### **Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;**

Το κόστος των αστυνομικών ελέγχων, της αστυνομικής συνεργασίας ή της χρήσης νέων τεχνολογιών που προωθούνται από την προτιμώμενη επιλογή ως εναλλακτική λύση αντί των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα είναι δύσκολο να υπολογιστεί, δεδομένου ότι αφορά την τήρηση της δημόσιας τάξης που εμπίπτει στην αποκλειστική ευθύνη των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν έχει στη διάθεσή της στοιχεία σχετικά με το θέμα αυτό.

#### **Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;**

Η πιθανή αυξημένη χρήση αντισταθμιστικών μέτρων, όπως οι αστυνομικοί έλεγχοι, θα είχε συνολικά θετικό αντίκτυπο στα θεμελιώδη δικαιώματα, καθώς οι περισσότεροι ταξιδιώτες θα ωφεληθούν και πάλι από την απουσία ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Προκειμένου να περιοριστεί ο κίνδυνος πιθανών καταχρήσεων, για παράδειγμα όσον αφορά την κατάρτιση προφίλ με βάση τα φυλετικά χαρακτηριστικά στην οποία βασίζονται οι αστυνομικοί έλεγχοι στις παραμεθόριες περιοχές (που ήδη απαγορεύεται βάσει των ισχυόντων κανόνων), θα είναι αναγκαίο να αυξηθεί το μέτρο παρακολούθησης, π.χ. στο πλαίσιο των αξιολογήσεων Σένγκεν. Οι επιπτώσεις της αυξημένης χρήσης νέων τεχνολογιών θα πρέπει να αντιμετωπιστούν, καθώς οι ισχύοντες κανόνες της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων θα εξακολουθήσουν να ισχύουν.

### **Δ. Παρακολούθηση**

#### **Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;**

Η προτεινόμενη επιλογή αντιμετωπίζει εξαιρετικές καταστάσεις. Ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατή η τακτική μέτρηση των δεικτών. Ωστόσο, με βάση τον χάρτη πορείας που θα πρέπει να συνοδεύει τη στρατηγική Σένγκεν, μπορεί να θεωρηθεί ότι [εντός ενός έτους] από τη θέσπιση των νέων κανόνων θα πρέπει να αρθούν οι παρατεταμένοι συνοριακοί έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα και οι μόνοι συνοριακοί έλεγχοι που θα εφαρμόζονται τότε θα διενεργούνται για περιορισμένο χρονικό διάστημα σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες ή με βάση τη νέα διαδικασία σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης.