



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 8.10.2024
SWD(2024) 672 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

[...]

Följedokument till

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING
om inrättande av en applikation för elektronisk inlämning av reseuppgifter (*EU:s digitala reseapplikation*) och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/399 och (EU) 2018/1726 samt rådets förordning (EG) nr 2252/2004 vad gäller användningen av digitala resehandlingar

{COM(2024) 670 final} - {SEC(2024) 670 final} - {SWD(2024) 670 final} -
{SWD(2024) 671 final}

Sammanfattning
Konsekvensbedömning av digitalisering av resehandlingar och underlättande av resor
A. Behov av åtgärder
Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?
Över en halv miljard passagerare reser in i och ut ur EU varje år, vilket medför en belastning på EU:s yttre gränser. Alla resenärer som passerar dessa gränser är underkastade systematiska kontroller, vilket innebär att deras identitet och nationalitet samt deras resehandlingars giltighet och äkthet kontrolleras. De kontrolleras även i Schengens informationssystem (SIS) och i Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar. För tredjelandsmedborgare kontrollerar dessutom gränsmyndigheterna att de relevanta inresevillkoren är uppfyllda, och de kommer att kontrollera att resenären är registrerad i in- och utresesystemet¹ så snart det systemet är igång 2024. Med tanke på trycket vid Schengenområdet yttre gränser och de varierande digitaliseringsnivåerna i medlemsstaterna uppstår det nya utmaningar i fråga om att a) säkerställa smidiga resor, och b) motverka problemen med säkerhetsrisker och ineffektiv gränsförvaltning. Digitaliseringens fördelar blev uppenbara under covid-19-pandemin i en rad situationer, men det är först nu som EU utforskar potentialen med att digitalisera resehandlingar. Den digitala resehandlingen är i huvudsak en kopia av personuppgifterna (utom fingeravtrycken) i en fysisk resehandlings chip, och den kan förvaras tryggt på elektroniska enheter såsom mobiltelefoner för engångs- eller flergångsansvändning. Digitala resehandlingar kan delas före resan, t.ex. med gränsmyndigheter och transportörer, via ett gränssnitt såsom en mobilapplikation. Genom att använda (kontrollerade och äkta) uppgifter i chip kan digitala resehandlingar åtgärda följande problem som just nu hämmar smidiga resor och kan orsaka säkerhetsrisker: • Fel vid insamling och överföring av uppgifter som krävs av gränsförvaltnings- och invandringsmyndigheter. Den förhandsinformation om passagerare som överförs av transportörer är ofta beroende av egna uppgifter, däribland i samband med ansökningar om Etias-resetillstånd eller visering, eller när det gäller EU-medborgare. Fel i dessa uppgifter kan leda till säkerhetsrisker, ineffektiv gränsförvaltning och ytterligare krångel, och enskilda resenärer kan också bli nekade inresa och transportörer kan bli bötfällda. • Möjliga skillnader i standard vid genomförandet av digitala resehandlingar och olika grader av digital mognad. Sådant kan orsaka fragmentering, vilket leder till ytterligare säkerhetsrisker i samband med dokumentbedrägeri, och kan hämma effektiviteten i förvaltningen av de yttre gränserna i området utan interna kontroller. • Överdriven tilltro till fysiska kontroller, som sätter betydande press på in- och utresekontrollerna och leder till potentiella säkerhetsrisker och stress för resenärerna. Den traditionella kontrollen av resehandlingar inleds med att resenärerna visar upp sina resehandlingar för gränsmyndigheten, medan användning av digitala resehandlingar innebär att de flesta kontroller kan utföras i förväg innan resenärerna ens anlänt till gränsövergångsstället.
Vad förväntas initiativet leda till?

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011, EUT L 327, 9.12.2017, s. 20.

Syftet med initiativet är att **stärka säkerheten i Schengenområdet, öka effektiviteten i förvaltningen av de yttre gränserna och skapa en ram för smidigare och enklare resor över gränserna för enskilda resenärer.** För att uppnå dessa mål syftar initiativet till att

- **upprätta en enhetlig standard för digitala resehandlingar** baserade på pass och EU-identitetskort, och därmed gynna interoperabiliteten och samarbetet,
- **göra det möjligt för resenärer att lämna in digitala resehandlingar på ett säkert sätt på frivillig basis** innan de reser, och därmed öka tillförlitligheten och kvaliteten för den information som lämnas,
- **göra det möjligt för gränsmyndigheterna att utföra förhandskontroller** för att minska flaskhalsarna och tiden som går åt för resenärerna vid gränsövergångsställena,
- **säkerställa att alla medlemsstater på området gränsförvaltning uppnår den miniminivå för digital mognad** som krävs för interoperabla system, ömsesidig tillit och effektivare förvaltning av de yttre gränserna.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

EU:s nuvarande rättsliga ram tillåter inte digitala lösningar för att kontrollera resehandlingars äkthet och integritet vid in- och utresekontroller eller för andra ändamål som rör fri rörlighet inför resor. Med tanke på problemets karaktär kan inte medlemsstaterna ensidigt införa ett enhetligt format för digitala resehandlingar för att underlätta gränsöverskridande rörlighet, och kan därför inte underlätta EU-medborgarnas utövande av sin rätt till fri rörlighet på grundval av sådana digitala resehandlingar.

Åtgärder från EU skulle kunna tillföra avsevärt mervärde när det gäller att ta itu med utmaningarna i fråga om säkerhet och enklare resande, eftersom den nuvarande situationen negativt påverkar säkerheten vid EU:s gränser. Inte bara de yttre gränserna utan även EU som helhet har utsatts för avsevärd belastning, och en gemensam EU-åtgärd skulle säkerställa harmoniserade insatser för att förbättra den integrerade gränsförvaltningen.

EU behöver vidta åtgärder innan medlemsstaterna och privata berörda parter utvecklar egna, mindre ändamålsenliga och potentiellt splittrade lösningar för att underlätta resor inom den nuvarande rättsliga ramen. Med en gemensam åtgärd på EU-nivå får EU också större inflytande över framtida globala standarder. Att fortsätta som förut kommer inte att lösa de här problemen, varken för medlemsstaternas myndigheter eller för enskilda resenärer. Målen skulle gå lättare att uppnå genom åtgärder på EU-nivå. Behovet av en enhetlig EU-strategi bekräftades vid en riktad samrådsprocess som utfördes bland företrädare för rådets relevanta förberedande organ: 96 % av dem anser att det är nödvändigt eller mycket nödvändigt med en enhetlig strategi i alla EU-medlemsstaterna, och 82 % tycker att det är nödvändigt eller mycket nödvändigt med verkligt integrerad förvaltning av gränser och verktyg för underlättande av resor inom EU (utan att regler och lagar för gränsförvaltning överlappar varandra så att det leder till operativ ineffektivitet).

B. Lösningar

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

Alla de politiska alternativ som övervägts medför ändringar av den befintliga EU-lagstiftningen, särskilt när det gäller resehandlingar och in- och utresekontroller. En ”icke-bindande” strategi (t.ex. utbyte av god praxis, rekommendationer, utbildning och workshoppar) uteslöts från början, eftersom EU:s nuvarande rättsliga ram inte möjliggör användning av digitala resehandlingar för resor och in- och utresekontroller.

Alla de politiska alternativen har vissa gemensamma byggstenar, däribland en övergångsperiod, en grund i form av en befintlig internationell teknisk standard (utvecklad av Internationella civila

luftfartsorganisationen, Icao), frivillig användning av digitala resehandlingar för resenärerna samt en central EU-omfattande teknisk lösning för att skapa och lämna in digitala resehandlingar. Den största skillnaden mellan de tre politiska alternativen gäller hur mycket flexibilitet medlemsstaterna ska ha på områden som 1) enskildas möjlighet att inneha digitala resehandlingar (vissa har uttryckligen förbjudit att andra än myndigheterna har tillgång till uppgifter i chip), och 2) resenärers möjlighet att använda digitala resehandlingar till gränsöverskridande resor.

Politiskt alternativ 1 tillåter medlemsstaterna att tillgängliggöra digitala resehandlingar för resenärer och underlätta in- och utresekontroller för personer med digitala resehandlingar.

Politiskt alternativ 2 tvingar medlemsstaterna att tillgängliggöra digitala resehandlingar för resenärer, och tillåter medlemsstaterna att genomföra åtgärder vid gränsövergångsställena för användning av dem.

Politiskt alternativ 3 tvingar medlemsstaterna att tillgängliggöra digitala resehandlingar för resenärer och genomföra åtgärder vid gränsövergångsställena för användning av digitala resehandlingar. Detta skulle undanröja rättsliga hinder för användningen av digitala resehandlingsuppgifter vid in- och utresekontroller och fastställa en harmoniserad strategi för användningen av dem i alla medlemsstaterna.

Det rekommenderade alternativet är en kombination av alternativ 2 och 3 med en lämplig övergångsperiod, så att EU-medborgare och tredjelandsmedborgare kan

- a) erhålla sina digitala resehandlingar från befintliga Icao-förenliga resehandlingar (pass och EU-identitetskort),
- b) använda digitala resehandlingar för att passera de yttre gränserna i medlemsstater som har valt att införa digitala resehandlingar under övergångsperioden, och
- c) använda digitala resehandlingar för att passera de yttre gränserna i samtliga medlemsstater efter en rimlig övergångsperiod och så snart EU:s gemensamma tekniska lösning är färdig.

Vem stöder vilka alternativ?

De flesta berörda parter som rådfrågades välkomnade initiativet för digitalisering av alla resehandlingar, och denna välvilliga syn framgick av strategiska intervjuer, ett skriftligt frågeformulär, djupgående intervjuer och en särskild Eurobarometerundersökning. Det var bara i det offentliga samrådet som en majoritet av uppgiftslämnarna (enskilda och andra berörda parter) uttryckte en negativ åsikt. De mycket mer positiva resultaten i den särskilda Eurobarometerundersökningen innefattade dock ett betydligt större och mer representativt urval. Bland de berörda parter som rådfrågades var uppfattningarna delade om huruvida införandet av digitala resehandlingar borde vara obligatoriskt eller frivilligt. Emellertid höll alla med om att systemet alltid borde vara frivilligt för allmänheten.

Bland de experter i medlemsstaternas förvaltningar som deltog i undersökningen uppgav 65 % att det borde vara obligatoriskt att acceptera digitala resehandlingar, och 71 % uppgav att det borde vara obligatoriskt att möjliggöra användning av digitala resehandlingar för att underlätta resor, trots konsekvenserna för de nationella systemen. När det gällde skapandet av digitala resehandlingar uppgav 77 % att detta borde göras med en gemensam EU-omfattande teknisk lösning. På samma sätt stödde två tredjedelar av uppgiftslämnarna i Eurobarometerundersökningen en gemensam teknisk lösning. Slutligen trodde 94 % av de experter från medlemsstaterna som deltog i undersökningen att deras medlemsstat skulle lyckas bra med att införa digitala resehandlingar för passager av de yttre gränserna, förutsatt att det blir en stegvis övergångsperiod.

De flesta berörda parter som rådfrågades (utanför det offentliga samrådet) stödde de olika åtgärder

som föreslogs inom det rekommenderade alternativet.

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 förväntas framför allt ha följande positiva konsekvenser:

1. **Det ökar säkerheten i Schengenområdet och förbättrar effektiviteten i förvaltningen av de yttre gränserna.**
2. **Det åstadkommer smidigare och enklare resor över gränserna för enskilda resenärer.**

Detta är främst för att medlemsstaterna blir tvungna att tillåta enskilda personer att både ha digitala resehandlingar och faktiskt använda dem för gränspassager. Av alla de politiska alternativen ger detta den högsta förväntade användningen av digitala resehandlingar. Det skulle ge myndigheterna den bästa möjligheten att utföra förhandskontroller, och skulle göra det möjligt för alla resenärer (med en resehandling som har ett chip) att använda digitala resehandlingar.

Standardiseringen av digitala resehandlingar och användningen av dem i förvaltningen av de yttre gränserna runtom i medlemsstaterna skulle också medföra andra fördelar, såsom ökad effektivitet för transportörerna då de skulle kunna integrera de digitala resehandlingarna i sin arbetsgång. Digitala resehandlingar skulle även kunna användas av EU-medborgarna om det upprättas ett attribut för EU:s digitala identitetsplånbok som exempelvis kan användas som en form av identifikation inom EU.

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

Det rekommenderade alternativet medför ingen alltför stor belastning på medlemsstaterna, och det kompenseras av åtgärdernas förväntade positiva effekter, då in- och utresekontrollerna blir mer ändamålsenliga och effektiva och det säkerställs att resurserna används bättre på lokal nivå. Detta alternativ går främst ut på att **förbättra befintliga arrangemang snarare än att skapa nya skyldigheter; framför allt skulle resenärerna godkännas för resor genom in- och utresekontroller före ankomst.** En förpliktelse att göra det möjligt för resenärer att använda digitala resehandlingar för passager av yttre gränser skulle medföra en börda: att bygga upp den tekniska infrastrukturen så att digitala resehandlingar kan behandlas i de nationella gränsförvaltningssystemen. Eftersom standarden för digitala resehandlingar är bakåtkompatibel (i och med att den liknar befintliga resehandlingar) borde inte detta bli alltför komplicerat eller dyrt. Medlemsstater som är involverade i pilotprojekten för digitala resehandlingar har uppskattat att det kommer att kosta mellan 300 000 och 700 000 euro per medlemsstat. Dessutom kan serverkapaciteten behöva utökas, beroende på medlemsstat och de exakta gränsövergångsställena, vilket kan kosta upp till 250 000 euro per medlemsstat. Med hänsyn till förändringar i de nationella systemen och skillnader i teknisk mognad och kapacitet, samt rimliga allmänna omkostnader, uppskattas det att det krävs i genomsnitt två miljoner euro per medlemsstat för att förbereda hantering av digitala resehandlingar vid deras yttre gränser.

Kostnaderna för EU-institutionerna är begränsade till dem som eu-Lisa (Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa) ådrar sig. Byrån kommer att behöva utveckla och underhålla det centrala EU-systemet för att erhålla en digital resehandling från en befintlig resehandling och för att lämna in denna digitala resehandling (tillsammans med nödvändiga reseuppgifter) till medlemsstaten i fråga. eu-Lisa har uppskattat engångskostnaderna för att utveckla och införa en sådan EU-omfattande applikation till 49,5 miljoner euro fram till 2031. Behovet av ytterligare personal är ca 20 heltidsekvivalenter från 2028

till 2031.
Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?
Företag, små och medelstora företag och mikroföretag påverkas inte direkt. Genom att det fastställs en harmoniserad EU-omfattande definition av digitala resehandlingar kan dock företag och andra organ dra nytta av att kunna integrera användningen av digitala resehandlingar i sina kundhanteringsprogram och arbetsflöden, i enlighet med nationell rätt och privata avtalsförhållanden.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?
Som beskrivs ovan får det rekommenderade alternativet en begränsad inverkan på de nationella förvaltningarna, som mest måste justera sin lagstiftning så att det blir möjligt att använda digitala resehandlingar, så som avses i förordningen. Medlemsstaterna kan också behöva göra begränsade investeringar sett till teknisk infrastruktur, programvara och maskinvara, beroende på vilken utrustning som redan finns vid deras gränsövergångsställen.
Uppstår andra betydande konsekvenser?
Initiativet kommer att stödja kommissionens strategi för ett digitalt Europa, som har som syfte att säkerställa integriteten och resiliensen i EU:s datainfrastruktur och stödja användningen av teknik som kommer att göra verklig skillnad i människors vardag. Det rekommenderade alternativet kommer även att bidra till EU:s digitala decennium, särskilt målet att 80 % av medborgarna ska använda en digital identitet senast 2030.
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Den föreslagna lagstiftningen bör ses över så snart medlemsstaterna haft tillräckligt med tid på sig för att genomföra den. Åtgärderna för användning av digitala resehandlingar enligt det rekommenderade alternativet skulle bli obligatoriska för medlemsstaterna efter en övergångsperiod, vilket gör det enklare att samla in uppgifter om deras användning och mervärde.
De specifika målen att utvärdera är följande: 1) Ökad säkerhet i Schengenområdet och förbättrad effektivitet i förvaltningen av de yttre gränserna. 2) En smidigare och enklare reseupplevelse för resenärerna. Övervakningen och utvärderingen av hur dessa och andra allmänna mål uppfylls kommer att innefatta flera indikatorer, såsom siffror på hur många digitala resehandlingar som används och lämnas in, förfalskningar i samband med användningen, kostnadsbesparingar för myndigheterna och återkoppling från enskilda resenärer. Uppgifterna blir underlag för separata rapporter från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. Schengenhandboken (den praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal)² bör uppdateras så att den innefattar ändringarna av den rättsliga ramen och ger medlemsstaterna riktlinjer och rekommendationer om hur digitala resehandlingar ska hanteras i förvaltningen av de yttre gränserna. Genomförandet av åtgärderna inom ramen för detta initiativ skulle också granskas som en del i Schengenregelverkets utvärderings- och övervakningsmekanism och omfattas av de årliga

² https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/Practical%20handbook%20for%20border%20guards_en.pdf.

rapporterna om Schengenläget samt av Schengenbarometern och resultattavlan för Schengen, som åtföljer rapporterna. Samtidigt måste kommissionen noga övervaka den globala utvecklingen vad gäller resor och digitalisering av resehandlingar, för att säkerställa interoperabilitet, ömsesidighet och konkurrenskraft.