



Strasbourg, den 8.10.2024
SWD(2024) 672 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om en applikation til elektronisk indgivelse af rejseoplysninger ("EU's digitale rejseapp") og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 og (EU) 2018/1726 og Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 for så vidt angår anvendelsen af digital rejselegitimation

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

Resumé

Konsekvensanalyse vedrørende digitalisering af rejsedokumenter og lettelse af rejser

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Over en halv milliard passagerer rejser hvert år ind i eller ud af EU, hvilket lægger pres på EU's ydre grænser. Ved passage af disse grænser underkastes alle rejsende systematisk kontrol, der omfatter kontrol af deres identitet og nationalitet samt verifikation af gyldigheden og ægtheden af deres rejsedokumenter. Der foretages også kontrol i Schengeninformationssystemet (SIS) og i INTERPOL's database over stjalne og bortkomne rejsedokumenter. Hvad angår tredjelandstatsborgere, kontrollerer grænsemyndighederne desuden, at de relevante indrejsebetingelser er opfyldt, samt, at den rejsende er registreret i ind- og udrejsesystemet (EES)¹, når systemet er sat i drift i 2024. I betragtning af presset ved Schengenområdet ydre grænser og de forskellige digitaliseringsniveauer i medlemsstaterne opstår der nye udfordringer med hensyn til a) sikre gnidningsløse rejser og b) håndtere problemer med sikkerhedsrisici og ineffektiv grænseforvaltning.

Fordelene ved digitalisering blev tydelige under covid-19-pandemien i en række situationer, men EU er først nu ved at undersøge potentialet ved digitaliserede rejsedokumenter såsom digital rejselegitimation. Digital rejselegitimation er i bund og grund en kopi af de personoplysninger (bortset fra fingeraftryk), der er lagret i et rejsedokuments chip, og den kan lagres sikkert på elektroniske enheder såsom mobiltelefoner og bruges én eller flere gange. Digital rejselegitimation kan deles forud for rejsen, f.eks. med grænsemyndigheder og transportvirksomheder, via en grænseflade såsom en mobilapp. Ved at anvende (verificerede og autentiske) chipdata kan man ved hjælp af digital rejselegitimation løse nedenstående problemer, som i øjeblikket hæmmer en gnidningsløs rejse og kan forårsage sikkerhedsrisici:

- **Fejl i forbindelse med indlæsning og overførsel af oplysninger**, som kræves af grænseforvaltnings- og indvandringsmyndigheder. Den forhåndsinformation om passagerer, der fremsendes af transportvirksomheder, bygger ofte på egenerklæringer, herunder i forbindelse med ETIAS-tilladelser eller visumansøgninger eller i tilfælde af EU-borgere. Fejl i disse oplysninger kan føre til sikkerhedsrisici, ineffektiv grænseforvaltning og yderligere besvær, idet de enkelte rejsende rent faktisk kan nægtes indrejse, og transportvirksomheder kan pålægges bøder.
- **Mulige forskelle i standarder med hensyn til implementeringen af digital rejselegitimation og forskellige niveauer af digital modenhed.** Disse kan føre til fragmentering og yderligere sikkerhedsrisici forbundet med dokumentfalsk samt hæmme effektiviteten af forvaltningen af de ydre grænser i området uden kontrol ved de indre grænser.
- **For stor afhængighed af fysisk kontrol**, som lægger et betydeligt pres på grænsekontrollen, fører til potentielle sikkerhedsrisici og stress for de rejsende. Mens den traditionelle procedure for kontrol af rejsedokumenter begynder med, at de rejsende foreviser deres rejsedokumenter for grænsemyndigheden, betyder anvendelsen af digital rejselegitimation, at de fleste kontroller kan foretages på forhånd, før de rejsende ankommer til

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2226 af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (EUT L 327 af 9.12.2017, s. 20).

grænseovergangsstedet.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Formålet med initiativet er at **styrke sikkerheden i Schengenområdet, øge effektiviteten af forvaltningen af de ydre grænser og skabe en ramme for en mere gnidningsløs og lettere rejse på tværs af grænserne for de enkelte rejsende**. For at nå disse mål sigter initiativet mod at:

- **fastsætte en ensartet standard for digital rejselegitimation**, der er baseret på pas og EU-identitetskort, og dermed fremme interoperabilitet og samarbejde
- **give rejsende mulighed for frivilligt at indgive digital rejselegitimation på en sikker måde**, inden de rejser, og dermed øge pålideligheden og kvaliteten af de indgivne oplysninger
- **gøre det muligt for grænsemyndigheder at foretage forudgående kontrol** for at reducere flaskehalse og den tid, som de rejsende bruger ved grænseovergangsstederne
- **sikre, at alle medlemsstater på området grænseforvaltning opnår det minimumsniveau af digital modenhed**, som er nødvendigt for at sikre interoperabilitet mellem systemer, gensidig tillid og en mere effektiv forvaltning af de ydre grænser.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

EU's nuværende retlige rammer giver ikke mulighed for digitale løsninger til verifikation af ægtheden og integriteten af rejsedokumenter med henblik på ind- og udrejsekontrol eller andre formål vedrørende den fri bevægelighed forud for rejser. I betragtning af problemstillingens karakter kan medlemsstaterne ikke ensidigt indføre et ensartet format for digital rejselegitimation til at lette mobilitet på tværs af grænserne og kan derfor ikke lette udøvelsen af den fri bevægelighed for EU-borgere på grundlag af sådan digital rejselegitimation.

Handling på EU-plan kan tilføre en betydelig merværdi med hensyn til håndteringen af de udfordringer, der er forbundet med sikkerhed og lettelse af rejser, da den nuværende situation har en negativ indvirkning på sikkerheden ved EU's grænser. Det er ikke blot EU's ydre grænser, men også EU som helhed, der er blevet udsat for et betydeligt pres, og fælles handling på EU-plan vil sikre harmoniserede foranstaltninger til forbedring af den integrerede grænseforvaltning.

EU er nødt til at træffe foranstaltninger, inden medlemsstaterne og private interessenter udvikler individuelle, mindre effektive og potentielt fragmenterede løsninger til inden for de nuværende retlige rammer at gøre det lettere at rejse. Fælles handling på EU-plan vil også give EU større indflydelse på fremtidige globale standarder. Opretholdelse af status quo vil ikke løse disse problemer, hverken for medlemsstaternes myndigheder eller for de enkelte rejsende. Målene vil bedre kunne nås gennem handling på EU-plan. Behovet for en ensartet EU-tilgang blev bekræftet ved en målrettet høring, der blev foretaget blandt repræsentanter for Rådets relevante forberedende organer: 96 % af dem mener, at en ensartet tilgang på tværs af EU's medlemsstater er afgørende eller meget afgørende, og 82 % mener, at en reelt integreret forvaltning af grænserne og støtteværktøjer i EU (uden overlappende regler og love om grænseforvaltning, der ville forårsage operationel ineffektivitet) er afgørende eller meget afgørende.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrakkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

Alle overvejede løsninger indebærer ændringer af gældende EU-lovgivning, navnlig med hensyn til rejsedokumenter og ind- og udrejsekontrol. En "soft law"-tilgang (f.eks. udveksling af god praksis, anbefalinger, uddannelse og workshopper) blev udelukket fra begyndelsen af, da EU's nuværende retlige rammer ikke giver mulighed for at anvende digitale rejsedokumenter med henblik på rejse og ind- og udrejsekontrol.

Alle løsninger har visse fælles byggesten, herunder en overgangsperiode, anvendelse af en eksisterende international teknisk standard (udviklet af Organisationen for International Civil Luftfart – ICAO), de rejsendes frivillige brug af digital rejselegitimation og en central teknisk EU-løsning til oprettelse og indgivelse af digital rejselegitimation. Den største forskel mellem de tre løsninger vedrører medlemsstaternes fleksibilitet på områder såsom 1) enkeltpersoners mulighed for at have digital rejselegitimation (visse medlemsstater har udtrykkeligt forbudt andre end myndighederne at tilgå chipdata) og 2) rejsendes mulighed for at anvende digital rejselegitimation til at rejse på tværs af grænserne.

Løsning 1 giver medlemsstaterne mulighed for at stille digital rejselegitimation til rådighed for rejsende og lette ind- og udrejsekontrollen for personer med digital rejselegitimation.

Løsning 2 forpligter medlemsstaterne til at stille digital rejselegitimation til rådighed for rejsende og giver medlemsstaterne mulighed for ved grænseovergangsstederne at træffe foranstaltninger med hensyn til brugen af digital rejselegitimation.

Løsning 3 forpligter medlemsstaterne til at stille digital rejselegitimation til rådighed for rejsende og til at træffe foranstaltninger ved grænseovergangsstederne med hensyn til brugen af digital rejselegitimation. Dette vil fjerne retlige hindringer for anvendelsen af digitale rejседokumentoplysninger med henblik på ind- og udrejsekontrol og etablere en harmoniseret tilgang for deres anvendelse på tværs af medlemsstaterne.

Den foretrukne løsning er en kombination af løsning 2 og 3 med en passende overgangsperiode, der gør det muligt for EU-borgere og tredjelandsstatsborgere at:

- a) oprette deres digital rejselegitimation på grundlag af eksisterende rejседokumenter, der opfylder ICAO-kravene (pas og EU-identitetskort)
- b) bruge digital rejselegitimation til at passere de ydre grænser i de medlemsstater, der har valgt at indføre digital rejselegitimation i overgangsperioden
- c) bruge digital rejselegitimation til at passere alle medlemsstaters ydre grænser efter en rimelig overgangsperiode, og når der foreligger en fælles teknisk EU-løsning.

Hvem støtter hvilken løsning?

De fleste af de hørte interessenter hilste digitaliseringen af alle rejседokumenter velkommen, og denne positive holdning skinnede igennem i strategiske interview, et skriftligt spørgeskema, dybdegående interview og en Special Eurobarometer-undersøgelse. Kun under den offentlige høring gav et flertal af respondenterne (enkeltpersoner og andre interessenter) udtryk for en negativ holdning. De meget mere positive resultater af Special Eurobarometer-undersøgelsen udgjorde imidlertid et betydeligt større og mere repræsentativt udsnit. Blandt de hørte interessenter var der blandede holdninger til, hvorvidt indførelsen af digital rejselegitimation bør være obligatorisk eller frivillig. Alle var dog enige om, at ordningen altid bør være frivillig for offentligheden.

På trods af indvirkningen på de nationale systemer sagde 65 % af de eksperter, der arbejder i medlemsstaternes administrationer, og som deltog i undersøgelsen, at det bør være obligatorisk at acceptere digital rejselegitimation, og 71 % sagde, at det bør være obligatorisk at gøre det muligt at bruge digital rejselegitimation, så det gøres lettere at rejse. Hvad angår oprettelsen af digital rejselegitimation, anførte 77 %, at dette bør ske ved hjælp af en fælles teknisk EU-løsning. Tilsvarende støttede to tredjedele af respondenterne i Eurobarometer-undersøgelsen en enkelt teknisk løsning. Endelig mente 94 % af de medlemsstatsekspertter, som deltog i undersøgelsen, at deres medlemsstat vil kunne indføre digital rejselegitimation ved grænseovergangssteder ved de

ydre grænser under forudsætning af en gradvis overgangsperiode.

De fleste af de hørte interessenter (uden for den offentlige høring) støttede de forskellige foranstaltninger, der blev foreslået som led i den foretrukne løsning.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsning forventes at have den mest positive indvirkning på:

1. styrkelsen af sikkerheden i Schengenområdet og effektiviteten af forvaltningen af de ydre grænser
2. lettelsen af rejser på tværs af grænserne for de enkelte rejsende.

Dette skyldes hovedsagelig, at medlemsstaterne vil være forpligtet til at give enkeltpersoner mulighed for både at have digital rejselegitimation og for rent faktisk at bruge den til at passere grænserne. Af alle løsninger forventes denne at føre til den mest udbredte anvendelse af digital rejselegitimation. Det vil give myndighederne de bedste muligheder for at foretage forudgående kontrol samt give alle rejsende (med et rejsedokument, der indeholder en chip) mulighed for at anvende digital rejselegitimation.

En standardisering af digital rejselegitimation og af anvendelsen heraf i forvaltningen af de ydre grænser på tværs af medlemsstaterne vil også give yderligere fordele, f.eks. øget effektivitet for transportvirksomheder, da de vil kunne integrere digital rejselegitimation i deres arbejdsgange. Digital rejselegitimation kan også anvendes af EU-borgere, hvis den tilføjes den europæiske digitale identitetstegnebog og f.eks. anvendes som en form for ID inden for EU.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Med den foretrukne løsning pålægges medlemsstaterne ikke en uforholdsmæssig stor byrde, og den opvejes af foranstaltningernes forventede positive virkning med hensyn til at gøre ind- og udrejsekontrollen mere effektiv og sikre en bedre udnyttelse af ressourcer på lokalt plan. Denne løsning går hovedsageligt ud på at **forbedre eksisterende ordninger frem for at skabe nye forpligtelser, navnlig ved at de rejsende gennem forudgående kontrol godkendes inden deres ankomst**. En forpligtelse til at give rejsende mulighed for at anvende digital rejselegitimation ved de ydre grænser vil skabe én byrde: opbygning af den tekniske infrastruktur, der gør det muligt at behandle digital rejselegitimation i de nationale grænseforvaltningssystemer. På grund af "bagudkompatibiliteten" af standarden for digital rejselegitimation (dvs. dens lighed med eksisterende rejsedokumenter) bør dette ikke være særlig kompliceret eller dyrt. De medlemsstater, der har deltaget i pilotprojekterne, har anslået, at det vil koste mellem 300 000 og 700 000 EUR pr. medlemsstat. Desuden kan det være nødvendigt at øge serverkapaciteten afhængigt af medlemsstaten og de nøjagtige grænseovergangssteder, hvilket kan beløbe sig til 250 000 EUR pr. medlemsstat. Under hensyntagen til ændringer i nationale systemer, forskelle i teknologisk modenhed og kapacitet samt rimelige generelle omkostninger anslås det, at der i gennemsnit kræves 2 mio. EUR pr. medlemsstat til at forberede håndteringen af digital rejselegitimation ved deres ydre grænser.

EU-institutionernes omkostninger er begrænset til dem, der afholdes af eu-LISA (EU's Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed). Agenturet vil skulle udvikle og vedligeholde det centrale EU-system til oprettelse af digital rejselegitimation på grundlag af et eksisterende rejsedokument og til indgivelse af denne

digitale rejselegitimation (sammen med de nødvendige rejseoplysninger) til den pågældende medlemsstat. eu-LISA har anslået, at engangsomkostningerne i forbindelse med udviklingen og udrulningen af en sådan EU-dækkende applikation vil beløbe sig til 49,5 mio. EUR frem til 2031. Der er behov for yderligere personale svarende til ca. 20 fuldtidsækvivalenter fra 2028 til 2031.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

Små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomheder påvirkes ikke direkte. Med indførelsen af en harmoniseret EU-dækkende definition af digital rejselegitimation kan virksomheder og andre enheder dog drage fordel af at kunne integrere brugen af digital rejselegitimation i deres kundestyringsapplikationer og arbejdsgange i overensstemmelse med national lovgivning og private kontraktforhold.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Som beskrevet ovenfor vil den foretrukne løsning have en begrænset virkning for de nationale myndigheder, som for det meste vil skulle tilpasse deres lovgivning for at tillade anvendelsen af digital rejselegitimation som omhandlet i forordningen. Medlemsstaterne kan også være nødt til at foretage begrænsede investeringer i teknisk infrastruktur, software og hardware, afhængigt af det eksisterende udstyr ved deres grænseovergangssteder.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Initiativet vil støtte Kommissionens strategi for et digitalt Europa, som har til formål at sikre EU's datainfrastrukturens integritet og modstandsdygtighed og fremme udbredelsen af teknologi, der vil gøre en reel forskel i borgernes dagligdag. Den foretrukne løsning vil også bidrage til EU's digitale årti og navnlig målet om, at 80 % af EU's borgere skal bruge en digital identitet senest i 2030.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Den foreslåede lovgivning bør tages op til revision, når medlemsstaterne har haft tilstrækkelig tid til at gennemføre den. Foranstaltningerne med hensyn til anvendelsen af digital rejselegitimation inden for rammerne af den foretrukne løsning vil være obligatoriske for medlemsstaterne efter en overgangsperiode, hvilket vil gøre det lettere at indsamle data om anvendelsen og merværdien.

De specifikke mål for evalueringen er at:

- 1) forbedre sikkerheden i Schengenområdet og gøre forvaltningen af de ydre grænser mere effektiv
- 2) sikre en mere gnidningsløs og lettere rejseoplevelse for de rejsende.

Overvågning og evaluering af opfyldelsen af disse og andre generelle mål vil omfatte flere indikatorer såsom tal for anvendt og indgiven digital rejselegitimation, forfalskning i forbindelse med anvendelsen, omkostningsbesparelser for myndighederne og feedback fra de enkelte rejsende.

Dataene vil indgå i særskilte rapporter fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet. Schengenvejledningen (Praktisk vejledning for grænsevagter)² bør ajourføres for at indarbejde ændringerne af de retlige rammer og stille retningslinjer og anbefalinger til rådighed for medlemsstaterne om implementeringen af digital rejselegitimation, når det kommer til forvaltning af

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

de ydre grænser.

Gennemførelsen af foranstaltningerne i dette initiativ vil også blive undersøgt som led i Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen samt indgå i de årlige Schengenstatusrapporter, Schengenbarometeret og Schengenresultattavlen, der ledsager rapporterne. Samtidig skal Kommissionen nøje overvåge den globale udvikling inden for rejser og digitalisering af rejsedokumenter, så der sikres interoperabilitet, gensidighed og konkurrencedygtighed.