



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om midlertidig fravigelse af visse bestemmelser i forordning (EU) 2017/2226 og forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår den gradvise idriftsættelse af ind- og udrejsesystemet

KOM (2024) 567

Nyt notat

Dette grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om en gradvis idriftsættelse af det kommende ind- og udrejsesystem (EES). Med forslaget fraviges visse bestemmelser i forordningen (EU) 2017/2226² (EES-forordningen) samt forordning (EU) 2016/399³ (Schengengrænsekodeks) med henblik på at muliggøre en gradvis udrulning og en tilpasningsperiode af EES, som EES-forordningen ikke giver mulighed for. Forslaget giver dermed medlemsstaterne fleksibilitet til at idriftsætte systemet på de ydre grænseovergangssteder i enkelte faser over en periode på i alt 180 dage, herunder i forhold til indsamlingen af biometrisk information. Desuden indeholder forordningsforslaget også foranstaltninger for medlemsstaterne til at håndtere ekstraordinære omstændigheder såsom tekniske problemer eller perioder med høj rejseaktivitet. Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet

¹ Forslaget er fremsat efter Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Da forordningen imidlertid udgør en udbygning af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

² 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 Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (EUT L 327 af 9.12.2017, s. 20)

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks).

10. januar 2025

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt Migrationsamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

af det danske retsforbehold, men udgør en udbygning af Schengenreglerne. Danmark skal derfor inden seks måneder efter en evt. vedtagelse beslutte, om Danmark vil gennemføre retsakten i dansk ret og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag. Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser for Danmark. Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens initiativ om en gradvis udrulning af EES systemet, om end man er opmærksom på, at dette ikke skal medføre uforholdsmæssige konsekvenser for medlemsstaterne.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2024) 567 af 4. december 2024 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om midlertidig fravigelse af visse bestemmelser i forordning (EU) 2017/2226 og forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår den gradvise idriftsættelse af ind- og udrejsesystemet (EES). Forslaget er oversendt til Rådet den 6. januar 2025 i dansk sprogversion.

EES blev indført ved forordning (EU) 2017/2226 ("EES-forordningen") og har betydning for grænseforvaltningen i Schengenområdet ved, at tredjelandsstatsborgere, der passerer Schengenområdets ydre grænser med henblik på et kortvarigt ophold, registreres i EES. I tillæg hertil vil der med introduktionen af EES blive indsamlet biometriske oplysninger såsom ansigtsbilleder og fingeraftryk i forbindelse med ind- og udrejse ved de ydre Schengengrænser.

EES skulle oprindeligt være idriftsat på tværs af EU pr. oktober 2020, men er udskudt ad flere omgange. Senest har det ikke vist sig muligt at idriftsætte EES i fjerde kvartal af 2024, således som Rådet (retlige og indre anliggender) i oktober 2023 gav sin støtte til. Kommissionen har således ikke modtaget underretninger fra alle medlemsstaterne om deres parathed til at anvende EES, hvilket er et retligt krav for, at EES kan idriftsættes.

Nærværende forslag er præsenteret på baggrund heraf, da det vurderes, at der ved indførelsen af nye procedurer ved de ydre grænser også bør være en tilpasningsperiode for de nationale myndigheder og de rejsende. EES-forordningen giver kun mulighed for fuld idriftsættelse, hvilket kræver, at alle medlemsstaterne begynder at anvende EES fuldt ud og samtidigt på alle rejsende, der er omfattet af kravet om EES-registrering, ved alle deres grænseovergangssteder ved de ydre grænser.

Kommissionen anfører, at forslaget skal muliggøre en gradvis idriftsættelse i en begrænset periode. Dette forslag til forordning fraviger dermed EES-for-

ordningen i det omfang, det er nødvendigt for at muliggøre en gradvis idriftsættelse samtidig med, at forordningen lægger op til en fleksibel tilgang, der imødekommer medlemsstaternes forskellige behov. Det gør det muligt for dem, der ønsker at gennemføre EES gradvist, at gøre det, samtidig med at andre kan påbegynde driften fuldt ud fra dag ét. Kommissionen bemærker dog, at de fulde fordele ved EES først vil kunne opnås, når alle medlemsstaterne anvender systemet fuldt ud.

Konkret medfører den gradvise idriftsættelse, at hver medlemsstat fra den første dag EES idriftsættes som minimum skal anvende EES ved et grænseovergangssted og registrere mindst 10 pct. af det anslåede antal grænsepassager i den pågældende medlemsstat i EES. Endvidere kan medlemsstater i de første 60 dage efter den gradvise idriftsættelse af EES anvende systemet uden biometriske funktioner. Senest 90 kalenderdage efter den gradvise udrulning skal medlemsstaterne anvende EES ved mindst halvdelen af deres grænseovergangssteder og ligeledes registrere mindst 50 pct. af det anslåede antal grænsepassager i den pågældende medlemsstat. Senest den 150. kalenderdag efter den gradvise idriftsættelse skal medlemsstaterne anvende EES systemet med biometriske funktioner ved alle deres grænseovergangssteder og fortsat registrere mindst 50 pct. af det anslåede antal grænsepassager i den pågældende medlemsstat i EES. Endelig skal medlemsstaterne senest den 170. kalenderdag efter den gradvise idriftsættelse anvende EES med biometriske funktioner ved alle deres grænseovergangssteder og registrere alle de i EES-forordningen omhandlede tredjelandsstatsborgere i EES.

Foruden den gradvise udrulning af systemet lægges der i forslaget også op til foranstaltninger, der har til hensigt at sætte medlemsstaterne i stand til effektivt at håndtere ekstraordinære omstændigheder såsom tekniske problemer eller perioder med høj rejseaktivitet. For at afbøde disse risici kan medlemsstaterne i det tidsrum, hvor der sker en gradvis idriftsættelse, helt eller delvist suspendere anvendelsen af systemet i en kort periode. Denne mekanisme vil også blive opretholdt i en begrænset periode efter fuld idriftsættelse.

Fra dansk side forventes det fortsat, i lyset af den danske implementering af EES-systemet, at man i Danmark vil idriftsætte systemet på alle grænseovergangene samtidigt fra første mulige idriftsættelsesdag. Den umiddelbare praktiske konsekvens heraf er, at man ved de ydre grænser i den gradvise idriftsættelsesperiode fortsat vil skulle stemple de fysiske rejsedokumenter i tillæg til oprettelsen af sagsmapper i EES. Desuden vil man i denne periode kunne forvente, at der også er behov for at oprette EES-sagsmapper ved ud-

rejse i de situationer, hvor tredjelandstatsborgeren er indrejst via grænseovergangssteder, der endnu ikke har idriftsat EES. Desuden bemærkes det, at ind- og udrejse data i den gradvise periode ikke kan bruges til opholds- og visumsagsbehandling, hvorfor visum- og indvandringsmyndighederne ikke kan benytte systemet fuldt ud i denne periode.

Forslaget vurderes af Kommissionen som værende i overensstemmelse med anvendelsen af visuminformationssystemet (VIS) og det fremtidige europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) samt med de fremtidige interoperabilitetskomponenter, der udvikles af eu-LISA, nemlig den europæiske søgeportal, den fælles biometriske matchtjeneste, det fælles identitetsregister og multiidentitetsdetektoren. Der er dog behov for en revideret integreret planlægning af ETIAS og af alle interoperabilitetskomponenterne mellem Kommissionen, medlemsstaterne og eu-LISA som følge af den forventede idriftsættelse af EES.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel særlig artikel 77, stk. 2, litra b) og d), og artikel 87, stk. 2, litra a), som giver EU beføjelse til at vedtage foranstaltninger vedrørende personkontrol ved passage af de ydre grænser. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget er således fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Ifølge Protokollen om Danmarks stilling, som er knyttet til Lissabontraktaten, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Da forordningen imidlertid udgør en udbygning af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forslaget afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

3. Formål og indhold

Kommissionen anfører, at det overordnede formål med forslaget er at lette operationaliseringen af EES-forordningen og dermed sætte medlemsstaterne i stand til rettidigt og effektivt at nå de mål for systemet, der er fastsat i EES-forordningen.

Mere specifikt anfører Kommissionen at formålet med forslaget er følgende:

1. at give medlemsstaterne fleksibilitet til at begynde at anvende EES på grundlag af, hvor parate de er, i overensstemmelse med EES' høje standarder for anvendelse af teknologisk avanceret udstyr til indsamling af oplysninger
2. at lette de tekniske og operationelle tilpasninger i den første periode af driften af EES ved at gøre det muligt at udrulle systemet gradvist
3. bedre at forvalte og undgå potentielle lange ventetider ved de ydre grænser
4. at forbedre den nuværende situation ved at sikre, at slutbrugere såsom grænsevagter, immigrationsmyndigheder, visummyndigheder og retshåndhævende myndigheder har adgang til de mest ajourførte oplysninger om rejsendes identitet, selv om de oplysninger, der er registreret i systemet, er ufuldstændige på grund af den gradvise udrulning af EES
5. at sikre, at der findes løsninger, der gør det muligt for medlemsstaterne at håndtere de uventede situationer, der kan opstå efter idriftsættelsen af EES, for at undgå forstyrrelser ved de ydre grænser og lange ventetider
6. at gøre det muligt for de nationale myndigheder, rejsende og transportvirksomheder at tilpasse sig de nye grænseforvaltningsprocedurer og –teknologier
7. at bevare de store investeringer, der er foretaget, navnlig i infrastruktur, udstyr og menneskelige ressourcer, som forberedelse til idriftsættelsen af EES.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse. Det kan oplyses, at Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) er det ansvarlige udvalg, og at Assita Kanko (ECR) er udpeget som ordfører.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forhold til nærhedsprincippet anført følgende:

”I overensstemmelse med nærhedsprincippet må der kun handles på EU-plan, hvis de forventede mål ikke kan opfyldes af medlemsstaterne alene. Formålet med den foreslåede forordning er at muliggøre gennemførelsen af reglerne i EES-forordningen. En gradvis idriftsættelse af et fælles informationssystem med harmoniserede regler og frister kan ikke i tilstrækkelig grad

opfyldes af medlemsstaterne alene. Der er behov for en indsats på EU-plan for at sikre en gradvis idriftsættelse af EES.”

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Ved Schengenkonventionens ikrafttræden i Danmark den 25. marts 2001 indtrådte Danmark i det praktiske Schengensamarbejde. Schengensamarbejdets formål er at skabe et fælles område uden indre grænser, og udgangspunktet for Schengensamarbejdet er en ophævelse af personkontrollen ved de fælles indre grænser inden for Schengenområdet suppleret med fælles regler for passage af Schengenområdets ydre grænser og ens visumregler for tredjelandsstatsborgere.

Danmark deltager i Schengensamarbejdet på mellemstatsligt grundlag, jf. artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling.

Kontrollen med udlændinges indrejse, ophold og udrejse mv. reguleres i udlændingelovens kapitel 7. Det følger af udlændingelovens § 38, stk. 1, at ind- og udrejsekontrol ved Schengenområdets ydre grænser skal finde sted i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 7 og 8. Efter udlændingelovens § 38, stk. 7, kan politiet foretage stempning af en udlændings pas eller rejselegitimation ved ind- og udrejse eller ved afvisning eller udvisning. Endvidere fremgår det, at udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte nærmere regler om politiets stempning af pas og anden rejselegitimation. Det følger endvidere af udlændingelovens § 39, stk. 1, at en udlænding ved indreisen, under ophold her i landet og ved udrejse herfra skal være i besiddelse af et pas eller et andet dokument, der efter udlændinge- og integrationsministerens bestemmelse kan godkendes som rejselegitimation. Det fremgår endvidere af bestemmelsens stk. 3, 1. pkt., at pas eller anden rejselegitimation efter begæring skal forevises for paskontrollen ved ind- og udrejse samt under ophold i landet.

Derudover indeholder udlændingelovens §§ 40 a og 40 b bestemmelser om optagelse af biometri (fingeraftryk og personfotografi) af udlændinge samt om anvendelse og opbevaring af disse oplysninger.

I udlændingebekendtgørelsens kapitel 1 er der desuden fastsat forskellige regler om pas eller anden rejselegitimation.

Ved lov nr. 721 af 27. april 2021 om ændring af udlændingeloven og lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen gennemførtes EES-forordningen i dansk lovgivning ved indsættelse af et nyt stk. 11 i udlændingelovens

§ 2 a, hvorefter EES-forordningen med senere ændringer gælder her i landet, samt ved en række ændringer af udlændingelovens bestemmelser om bl.a. afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 2, af udlændinge, som ikke vil lade sig registrere i ind- og udrejsesystemet. Endvidere blev der ved lov nr. 1698 af 30. december 2024 indsat krav i udlændingelovens § 39, stk. 5, om afgivelse af biometri til brug for registrering i ind- og udrejsesystemet. Disse ændringer af udlændingeloven er endnu ikke trådt i kraft, og sættes i kraft ved udlændinge- og integrationsministerens bekendtgørelse herom.

7. Konsekvenser

Forslaget vurderes, at have lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser for Danmark.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er, som anført ovenfor i afsnit 2, omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der imidlertid er tale om et forslag, som udgør en udbygning af Schengenreglerne, vil Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks stilling, inden seks måneder efter forslaget vedtagelse skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af forordningen i dansk ret.

En sådan gennemførelse af forordningen i dansk ret vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Dette vil blive analyseret yderligere, når man er kommet nærmere en vedtagelse af retsakten.

Økonomiske konsekvenser

Det kan indledningsvis oplyses, at implementering af EES i sig selv vil indebære betydelige merudgifter, herunder til en varig styrkelse af den operative grænsekontrol ved grænseovergangssteder i særligt lufthavne.

Forslaget, hvis realisering ændrer det nuværende planlægningsgrundlag for dansk EES-implementering, vurderes at kunne medføre statsøkonomiske konsekvenser i form af øgede it-udviklingsomkostninger for dansk politi samt yderligere opgaver i grænsekontrollen i en overgangsperiode frem til samtlige lande i fuldt omfang har ibrugtaget EES. Det er ikke muligt at estimere disse meromkostninger, før der foreligger en mere konkret plan for implementering af forslaget.

Afledte nationale merudgifter som følge af EU-retsakter holdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillinger, jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1.

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 22. januar 2025.

I den forbindelse har Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirk-somheder afgivet følgende høringsvar:

Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirk-somheder takker for muligheden for at afgive bemærkninger til nærværende høring.

Grundlæggende bakker vi op om den gradvise indfasning af EES, som Kommissionen lægger op til med forslaget. I Danmark har vi været klar længe til at tage det nye system i brug, og det er derfor ærgerligt, at en række lande ikke har prioriteret opgaven tilstrækkeligt. Det er dog forsat afgørende, at samtlige lande er klar til ibrugtagningen, da vi ellers risikerer at ende samme sted som tidligere.

Vi har en række bemærkninger, som fremføres nedenfor.

1. Nødvendig ressourceallokering hos politiet

Det bør fremgå tydeligt og eksplicit, at politiets ressourceforbrug vil blive markant forøget, da der i en relativt lang periode både skal udføres EES-kontrol og almindelig paskontrol i pasboksene (med stempel osv.). Det er vores forståelse, at politiet ikke længere har allokeret de nødvendige ressourcer i deres budgetter, da EES-systemet er blevet forsinket. Ressourcerne er således allokeret andetsteds, og vi opfordrer til, at det fremgår eksplicit, at der hos politiet skal findes og allokeres "nye" ressourcer til opgaven. Forordningen her kan ikke gennemføres uden den nødvendige ressourcemeæssige allokering hos politiet.

2. Danmark bør ikke tilstræbe fuld ibrugtagning fra start

Vi noterer, at det fra dansk side forventes, at systemet bliver idriftsat på alle grænseovergange samtidigt fra første mulige tidspunkt. Det er vores opfattelse, at dette er en meget risikabel og ressourcetung tilgang. Vi opfordrer til, at Danmark følger forordningens gradvise indfasninger i stedet for at "overimplementere" og starte med fuld kontrol.

Risikoen er, at der opstår enorme ventetid og kø i paskontrollen. Det vil først og fremmest være generende for passagerne, men vil også have økonomiske og operationelle konsekvenser for både lufthavnene og luftfartsselskaberne. Det bør derfor også fremgå af rammenotatet, at forslaget risikerer at medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser for både lufthavne og luftfartsselskaber.

Hvis det af systemtekniske og it-mæssige årsager kun er muligt at aktivere EES-systemet på fuld indfasning, så må der laves en eksplicit aftale om, at lufthavnene og det lokale politi kan tilpasse de reelle kontrolperioder til lufthavnens passagerstrømninger, så der ikke forventes at blive foretaget fuld kontrol i spidsbelastningerne til at starte med.

3. Ikrafttrædelse kan tidligst blive i oktober 2025

Som vi forstår processen, risikerer forslaget at træde i kraft omkring maj 2025, forudsat at der opnås generel indstilling i marts 2025. Det vil være katastrofalt at lade forordningen træde i kraft lige op til årets absolut travleste periode i sommerferien. På tværs af samtlige lufthavne i Europa er sommerperioden højsæson, og hundredtusindvis af rejsende går gennem paskontrollen dagligt i de europæiske og danske lufthavne.

Det må være i alles interesse, at EES-systemet ikke tages i brug, før sommertrafikken er afviklet. Det vil i praksis betyde, at EES kan aktiveres fra oktober 2025, hvilket vil kraftigt opfordrer til, at Danmark arbejder for i forhandlingerne.

4. Passagerne risikerer at blive taberne

Det er vigtigt at huske, at de største tabere ved en forhastet og ufuldstændig implementering og overgang vil være passagererne. Vi anerkender behovet for at få EES-systemet i gang, men vi må også huske på, at der er ingen passagerer, der i dag savner systemet. Passagererne har ingen ide om, hvad et EES-system er og kan, og de vil egentligt helst bare have en smidig og problemfri rejse.

Der står ingen passagerer ude i lufthavnene og efterspørger, at EU forhaster en implementering igennem, som ikke er teknologisk klar i praksis. EES-systemet er en prioritet for myndighederne; helt forståeligt, men det er passagerer, der risikerer at blive taberne. Det er derfor vores klare indstilling, at implementeringen hellere skubbes yderligere, indtil samtlige lande er klar, og indtil de nødvendige ressourcer hos politiet er allokeret.

5. Skibsfart og Krydstogt (besætnings- og passagerskift)

Skibsfarten og krydstogt rummer mange rejsende med EES kontrol. Her skal det pointeres, at de enkelte politikredse i Danmark ved de enkelte hovedstationer fungerer som grænseovergange, hvor søfolkene kontrolleres ved påmønstring og/eller afmønstring.

Danmarks geografiske placering betyder, at det er attraktivt at skifte besætning samtidig med, at man er under passage i den internationale Rute Tango, og derfor ser vi mange kontroller af søfolk ud over de mange besætningsskift fra skibe i de danske havne.

Det er derfor vigtigt, at EES kontroludstyret er fuldt funktionsdygtig i de 12 politikredses hovedstationer, som Rigspolitiet tidligere har bekræftet, at det ville det være.

Danske Shipping- og Havnevirksomheder finder det væsentligt, at EU beslutter en opstartsdato for "Progressive Approach" tidligt til efteråret 2025 for at undgå pres i den travle sommersæson.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen ser generelt positivt på forslaget om en gradvis idriftsættelse af ind- og udrejsesystemet.

Regeringen finder det væsentligt, at forslaget bidrager til en korrekt og rettidig, men også forsvarlig implementering af EES på såvel EU-plan som i samtlige medlemsstater, da det er af betydning for bl.a. effektiv kontrol med EU's ydre grænser.

De gentagne forsinkelser i udrulningen og idriftsættelsen af EES lægger et stort ressourcemæssigt og økonomisk pres på medlemslandene, og det er derfor vigtigt at arbejde på at minimere konsekvenserne for medlemslandene, herunder særligt at sikre forholdsmæssige konsekvenser for de medlemsstater der vælger at idriftsætte EES fuldt ud fra starten af tilpasningsperioden.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.