

SAMLENOTAT
til brug for forelæggelse for Folketingets Europaudvalg
den 1. oktober 2020



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

29. september 2020

**S. 2: Dagsordenspunkt 3: Kommissionens forslag under den flerårige
finansielle ramme: Forordning om oprettelse af Grænseforvaltnings- og
Visuminstrumentet (BMVI) som en del af Fonden for Integreret Græn-
seforvaltning**

KOM(2018) 473 endelig

= Tidlig forelæggelse / generel indstilling

15. april 2019

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Morten Larsen Nonboe

Mail mln@uim.dk

Kommissionens forslag under den flerårige finansielle ramme:

Forordning om oprettelse af Grænseforvaltnings- og Visuminstrumentet (BMVI) som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning

KOM(2018) 473 endelig

= Tidlig forelæggelse / *generel indstilling*

Revideret notat. Ændringer er fremhævet i kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en delvis udbygning af Schengen-reglerne.¹

1. Resumé

Som led i EU's kommende flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027 har Kommissionen fremsat forslag til tre fonde på området for retlige og indre anliggender: Asyl- og Migrationsfonden, et instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum (BMVI) under Fonden for Integreret Grænseforvaltning, som begge hører under Udlændinge- og Integrationsministeriets område samt Fonden for Intern Sikkerhed, der hører under Justitsministeriets område. Forslagene skal medvirke til at styrke EU's dagsorden for migration og sikkerhed ved bl.a. at styrke indsatsen til bekæmpelse af irregulær migration, styrke EU's ydre grænser og øge det operationelle samarbejde på tværs af grænserne i forbindelse med forebyggelse, opdagelse og efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. juni 2019 blev der vedta-

¹ For så vidt angår forslaget om Asyl- og Migrationsfonden, er dette fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 78, stk. 2 og artikel 79, stk. 2 og 4 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i 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"). For så vidt angår forslaget om instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning, er dette fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 77, stk. 2, og artikel 79, stk. 2, litra d) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i 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 vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre den i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

For så vidt angår forslaget om Fonden for Intern Sikkerhed er dette fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 82, stk. 1, artikel 84 og artikel 87, stk. 2 skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i 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").

get en delvis generel indstilling på forslagene, hvad angår de bestemmelser, der vedrører den tekniske og administrative forvaltning af instrumenterne og fondenes anvendelsesområde. Således vedrørte den delvise generelle indstilling fra 2019 ikke de beløb, der stilles til rådighed for de tre fonde eller allokeringen heraf. Med stats- og regeringsledernes MFF-aftale i juli 2020 har det tyske formandskab nu udarbejdet generelle indstillinger for de tre forslag, hvor der også indgår allokering af midler til de tre fonde i forlængelse af MFF-aftalen. Der er desuden foretaget visse andre tilføjelser, ligesom fordeling af midler mellem medlemslande, der ikke fremgik af MFF-aftalen, fastlægges. Danmark deltager som følge af retsforbeholdet ikke i vedtagelsen af forslagene. Forslaget vedrørende instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum (BMVI) udgør en udbygning af Schengen-reglerne, hvorfor Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skal træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret. Det er regeringens vurdering, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Såfremt Danmark vælger at tilslutte sig forslaget til et instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum (BMVI), vil det have statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for Kommissionens forslag til forordningerne, idet det findes vigtigt, at områderne styrkes generelt. Dog lægger regeringen vægt på, at midlerne prioriteres til initiativer, der fjerner incitamentet til irregulær migration.

2. Baggrund

Den 2. maj 2018 fremsatte Kommissionen forslag til den næste flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027. I Kommissionens refleksionspapir vedrørende EU's finansielle fremtid konkluderes det, at der er behov for en styrkelse af budgetrammen til migrations-, grænseforvaltnings- og sikkerhedsinitiativer, for at EU kan modstå det fortsatte migrationspres på EU's ydre grænser og opretholde et højt sikkerhedsniveau inden for EU.

I lyset heraf har Kommissionen den 12.-13. juni 2018 fremsat forslag til tre forordninger med henblik på videreførelse af den nuværende Asyl-, Migrations- og Integrationsfond (AMIF), etablering af Fonden for Integreret Grænseforvaltning² og videreførelse af Fonden for Intern Sikkerhed, for så vidt angår politisamarbejde.

Udover de ovennævnte tre forslag har Kommissionen stillet forslag om en horisontal retsakt,³ som også gælder for de tre fonde. Den horisontale retsakt

² Det bemærkes, at Fonden for Integreret Grænseforvaltning består af to instrumenter: Et instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum, som behandles her, og et instrument for finansiel støtte til toldkontroludstyr, som hører under Skatteministeriets område, hvorfor det ikke behandles yderligere i nærværende notat.

³ KOM(2018) 375 endelig - forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond plus, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl- og Migrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet under Fonden for Integreret Grænseforvaltning for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum. Det bemærkes, at Udenrigsministeriet er ressortansvarlig for den horisontale retsakt.

indeholder en række fælles administrative bestemmelser, der skal mindske unødvendige administrative byrder for støttemodtagerne og forvaltningsorganerne og samtidig opretholde en høj grad af sikkerhed for udgifternes lovlighed og formelle rigtighed. De specifikke målsætninger og de aktiviteter, der kan finansieres med støtte fra de tre instrumenter, er dog specificeret i de respektive forordningsforslag for de tre instrumenter.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold fsva. BMVI

Forslag til forordning om instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (KOM(2018) 473 endelig), er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2 og artikel 79, stk. 2, litra d.

Forslagene skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Da forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, vil de være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling vil på den baggrund finde anvendelse.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i TEUF, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit V i TEUF, træffer Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt denne foranstaltning gennemføres i national lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er bundet af foranstaltningen.

Det fremgår af forordningsforslaget, at der er tale om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne.

Nærværende notat omhandler på baggrund af ovenstående i de videre afsnit alene instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum (BMVI).

3. Formål og indhold

Instrumentet til finansiel støtte til grænseforvaltning og visum (BMVI) under Fonden for Integreret Grænseforvaltning skal overordnet bidrage til en effektiv beskyttelse af EU's ydre grænser, da det er en forudsætning for et sikkert område, hvor personer og varer kan bevæge sig frit.

BMVI erstatter den nuværende Fonden for Intern Sikkerhed (ISF) - grænser og visum. BMVI vil fortsat støtte tiltag til styrkelse af tredjelandes beskyttelse af deres grænser gennem træning og finansiering af udstyr.

Instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum under Fonden for Integreret Grænseforvaltning skal bidrage til en effektiv beskyttelse af EU's ydre grænser.

Instrumentet skal bidrage til en videreudvikling af den fælles visumpolitik og sikre en europæisk integreret grænseforvaltning ved de ydre grænser. Det omfatter håndtering af migrationsmæssige udfordringer og potentielle fremtidige trusler og skal dæmme op for alvorlig grænseoverskridende kriminalitet. Der er behov for, at fonden yder finansiel støtte til medlemsstaternes kapacitetsopbygning i relation til grænseforvaltning.

Der er ydermere behov for en hensigtsmæssig fordeling af de målrettede finansielle ressourcer fra EU for at sikre, at de medlemslande, der er mest berørt, har tilstrækkelig kapacitet til at klare de udfordringer, de stilles overfor.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. juni 2019 blev der vedtaget en delvis generel indstilling på forslagene, hvad angår de bestemmelser, der vedrører den tekniske og administrative forvaltning af instrumenterne og fondenes anvendelsesområde. Budget og fordeling af midler indgik derimod ikke i den delvist generelle indstilling fra 2019. Kommissionen har oprindeligt i 2018 foreslået, at det samlede budget for Fonden for integreret Grænseforvaltning skal være på ca. 8,2 mia. euro, hvor ca. 7 mia. euro skulle gå til instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum (BMVI).

På baggrund af MFF-aftalen fra juli 2020 har det tyske formandskab udarbejdet udkast til generel indstilling. I overensstemmelse med MFF-aftalen sættes budgettet for BMVI i den generelle indstilling til 5,2 mia. Euro. Heraf fordeles ca. 3,6 mia. Euro til anvendelse i nationale programmer, hvoraf 0,6 først i 2024 vil blive fordelt til medlemsstaterne efter en midtvejsevaluering. De øvrige ca. 1,6 mia. Euro ud af de 5,2 mia. Euro BMVI-midler placeres under en såkaldt tematisk facilitet. Her kan Kommissionen fordele midlerne til krisebistand, egne projekter eller supplerende allokeringer til særlige prioriteter i nationale programmer. Det fremgår af den generelle indstilling, at en væsentlig del af midlerne i den tematiske facilitet skal anvendes i relation til tredjelande (ekstern dimension af migration).

Der tildeles alle deltagende medlemslande et minimumsbeløb på 8,5 mio. Euro (5 mio. euro i Kommissionens oprindelige forslag). I forlængelse af MFF-aftalen fra juli 2020 forhøjes minimumsbeløbet for Grækenland, Cypern og Malta dog til 26,5 mio. Euro. De øvrige midler til nationale programmer vil blive fordelt på grundlag af en fordelingsnøgle, som afspejler

de behov og det pres, de forskellige medlemslande oplever. *Bl.a. indgår faktorer som længde og pres på eksterne grænser hos hver medlemsstat. Fordelingsnøglen fremgår af et bilag til BMVI-forordningen og vil senere blive operationaliseret af Kommissionen, som vil fastlægge de præcise beløb til hver medlemsstat. Danmark forventes at modtage 200-250 mio. kr. svarende til ca. 1 pct. Til sammenligning har Danmark i indeværende budgetperiode samlet modtaget ca. 180 mio. kr. i ISF-midler.*

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vedtog sin betænkning den 13.marts 2019.

Europa-Parlamentet har bl.a. foreslået, at instrumentet skal anvendes til at understøtte medlemslandenes udstedelse af visum med begrænset territorial gyldighed i de tilfælde, hvor disse udstedes af humanitære årsager.

I relation til den eksterne dimension af migration foreslår Europa-Parlamentet desuden, at der øremærkes maksimalt 4 % af den tematiske facilitet og 4 % af de midler, som stilles til rådighed for medlemslandene under de nationale programmer, hertil.

Ydermere foreslår Europa-Parlamentet, at der skal øremærkes minimum 20 % af den tematiske facilitet og 20 % af midlerne til rådighed for medlemslandene til at fremme en mere ensartet visumudstedelse.

I forhold til fordelingsnøglen, der danner grundlag for tildelingen til medlemslandenes nationale programmer, foreslår Europa-Parlamentet desuden, at vægtningen af antallet af grænsekrydsninger på regulære grænseovergangssteder sænkes fra 70 % til 60 %. Ligeledes foreslås det, at vægtningen af antallet af afviste tredjelandsstatsborgere reduceres fra 30 % til 20 %. De 20 %, der bliver til overs, foreslås anvendt på en ny kategori bestående af antallet af personer, som ansøger om international beskyttelse. I forhold til trusselsniveauet, foreslår Europa-Parlamentet at fjerne den faktor, der relaterer sig til et kritisk niveau.

Desuden ønsker Europa-Parlamentet at styrke relevante agenturer som Frontex, eu-LISA og EASO's rolle på et tidligt stadie i forbindelse med medlemslandenes udarbejdelse af de nationale programmer.

5. Nærhedsprincippet

Det foreliggende forslag vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

For så vidt angår instrumentet under Fonden for Integreret Grænseforvaltning for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum har Kommissionen anført, at forvaltning af de ydre grænser er et område, hvor der er en klar merværdi ved en EU-koordineret tilgang for at skabe helhedsorienteret varetagelse af grænseforvaltninger til sikring af området uden indre grænser.

Desuden skal fonden skabe rammerne for solidaritet inden for grænsekontrol, visumpolitik og forvaltning af migrationsstrømme. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Etableringen af et instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum under Fonden for Integreret grænseforvaltning er omfattet af det retlige forbehold. Instrumentet vil imidlertid udgøre en udbygning af Schengen-reglerne, og Danmark vil derfor i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter forordningens vedtagelse skulle træffe afgørelse om, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning. Såfremt Danmark beslutter sig for at gennemføre forordningen, er det vurderingen, at dette ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget skal finansieres over fællesskabsbudgettet. For forbeholdsomfattede retsakter på EU-budgettet modtager Danmark refusion svarende til Danmarks finansieringsandel af omkostningerne ved retsakterne (administrative omkostninger fratrukket).

Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU-budgettet. Hvis Danmark vælger at gennemføre BMVI-forordningen i national lovgivning, vil den danske finansieringsandel svare til de 2 pct. Hertil kommer medfinansiering af kommende projekter, som maksimalt kan gennemføres med 75 pct. EU-midler. Det skal i den forbindelse bemærkes, at BMVI vil træde i stedet for det nuværende instrument under Fonden for Intern Sikkerhed vedrørende finansiel støtte til ydre grænser og visum (2014-2020), som Danmark allerede deltager i.

8. Høring

BMVI-forslaget er Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde d. 29. september 2020.

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 15. april 2019 og den 25. september 2018.

9. Forhandlingssituationen

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

Det vurderes, at medlemsstaterne generelt er positive over for forslaget. Under de igangværende forhandlinger har man særligt drøftet, hvorvidt der skal øremærkes midler til håndtering af den eksterne dimension under grænse-

og migrationsområdet. Dette er blevet tilføjet teksten i tråd med Det Europæiske Råds konklusioner fra 28. juni 2018.

For at sikre mest mulig fleksibilitet for medlemslandene og for at fremtids-sikre anvendelsen af midlerne mest muligt, er der fortsat generel opbakning blandt medlemslandene inklusiv Danmark til, at der ikke skal øremærkes midler til særlige indsatsområder, men at den eksterne dimension skal være et centralt indsatsområde for de kommende fonde. I den forbindelse pågår der sideløbende med forhandlingerne af de finansielle instrumenter på RIA-området forhandlinger om et instrument for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI), hvor spørgsmålet om øremærkede midler til den eksterne dimension af migration og et eventuelt samspil med de finansielle instrumenter på RIA-området også drøftes.

10. Regeringens generelle holdning

For så vidt angår BMVI, har det for regeringen været vigtigt at sikre, at der ikke skabes nye administrative byrder for de ansvarlige myndigheder i medlemslandene. Det er endvidere lykkedes at sikre større fleksibilitet i mulighederne for at anvende midlerne ved at begrænse øremærkning af midlerne til ufleksible specifikke formål, der kan ændre sig i løbet af den flerårige finansielle periode. Samtidig sikres tilstrækkelig styring for at undgå, at midlerne bruges til andre formål end de finansielle instrumenters anvendelsesområde.

Regeringen støtter fordelingen af BMVI-midler mellem medlemsstaterne, inkl. de forhøjede minimumsbeløb til Grækenland, Cypern og Malta. Regeringen støtter ligeledes fokus på tredjelande i relation til den tematiske facilitet.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 26. april 2019.

Sagen har *tidligere* været forelagt Folketingets Europaudvalg den 5. oktober 2018.

Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat den 12. juli 2018.