

Grund- og nærhedsnotat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-støtte til Schengenområdet, til integreret europæisk grænseforvaltning og til den fælles visumpolitik for perioden 2028-2034

KOM (2025) 541

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 EU-støtte til Schengenområdet, til integreret europæisk grænseforvaltning og til den fælles visumpolitik for perioden 2028-2034. Forslaget skal medvirke til at sikre EU-støtte til effektiv integreret europæisk grænseforvaltning og sikre sammenhæng mellem indbyrdes forbundne politikområder, herunder grænser og tilbagesendelser, med henblik på at forvalte EU's ydre grænser. Der lægges i forslaget op til et budget på minimum ca. 15,4 mia. euro. Forslaget indgår desuden som en del af den af "Den Europæiske Fond for Økonomisk, Social og Territorial Samhørighed, Landbrug, Landdistrikter, Fiskeri, det Maritime Område, Velstand og Sikkerhed", hvorfor EU-støtten gennemføres i overensstemmelse med de horisontale regler for de planer for nationalt og regionalt partnerskab, der er fastsat heri. Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet 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

3. oktober 2025

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt Migrationssamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

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.

væsentlige økonomiske konsekvenser, men ikke lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens forslag til EU-støtte til effektiv forvaltning af de ydre grænser.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2025) 541 af 18. juli 2025 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-støtte til Schengenområdet, til integreret europæisk grænseforvaltning og til den fælles visumpolitik for perioden 2028-2034. Forslaget er oversendt til Rådet den 3. september 2025 i dansk sprogversion.

Baggrunden for forslaget er, at Kommissionen den 16. juli 2024 ved KOM (2025) 0571 fremlagde et forslag til den næste flerårige finansielle ramme for perioden 2028-2034. Generelt lægges der op til at udforme et mere politikorienteret, enklere og mere fleksibelt budget, der kan hjælpe medlemsstaterne og deres regioner med at håndtere prioriteter og udfordringer på den mest effektive, inkluderende og virkningsfulde måde, samtidig med at alle erfaringerne, der er gjort under de nuværende programmer, inddrages. I Kommissionens meddelelse ”*Vejen til den næste flerårige finansielle ramme*”, der blev offentliggjort den 11. februar 2025, blev det i den forbindelse understreget, at ”*[der skal] tages fat på de eksisterende vanskeligheder og svagheder og den eksisterende manglende fleksibilitet, og effekten af hver eneste udbetalte euro skal maksimeres*” samtidig med, at evnen til at tilpasse budgettet – som reaktion på en virkelighed i forandring – skal sikres.

Under de overordnede budgetrammer i perioden 2028-2034 skal der tillige vedtages en række sektorretsakter for konkrete politikområder i samme periode, herunder på området for indre anliggender. Der er her fremsat tre sektorspecifikke retsakter, navnlig:

1. EU-støtte til Schengenområdet, til integreret europæisk grænseforvaltning og til den fælles visumpolitik (BMV)²
2. EU-støtte til asyl, migration og integration (AMI)³
3. EU-støtte til indre sikkerhed (IS)⁴

Det bemærkes dog, at sektorretsakterne på området for indre anliggende, som følge af ønsket om den markante konsolidering af udgiftsprogrammer, supplerer det horisontale forslag til forordning (EU) [...] om oprettelse af Den

² KOM (2025) 541

³ KOM (2025) 540

⁴ KOM (2025) 542

Europæiske Fond for Økonomisk, Social og Territorial Samhørighed, Landbrug, Landdistrikter, Fiskeri, det Maritime Område, Velstand og Sikkerhed.⁵ EU-støtten for indenrigsfondene vil således blive ydet under fonden i overensstemmelse med reglerne for denne.

Kommissionen anfører, at nærværende forslag skal ses i lyset af behovet for at sikre et fuldstændigt og fuldt fungerende Schengenområde uden kontrol ved de indre grænser gennem en styrkelse af de ydre grænser og med prioritering af sikkerhed, migrationsstyring og effektivitet. Integreret europæisk grænseforvaltning anses som kernen i disse bestræbelser og skal sikre sammenhæng mellem indbyrdes forbundne politikområder, herunder grænser, tilbagesendelser og overvågning, samt mellem Frontex og de ansvarlige nationale myndigheder med henblik på at forvalte EU's ydre grænser.

Forslaget bygger videre på forordning (EU) 2021/1148⁶ og skal desuden tage hensyn til nye politiske udviklinger samt behovet for at kunne reagere smidigt på nye udfordringer vedrørende integreret europæisk grænseforvaltning, herunder et velfungerende Schengenområde og EU's visumpolitik.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2, og artikel 79, stk. 2, litra c) og d).

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.

⁵ KOM (2025) 565

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1148 af 7. juli 2021 om oprettelse af instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning.

3. Formål og indhold

Kommissionen anfører overordnet, at formålet med forslaget er at sikre sammenhæng mellem udgifter og Unionens politiske retningslinjer på Schengenområdet, til integreret europæisk grænseforvaltning og til den fælles visumpolitik. Forslaget har til formål at imødekomme behovet for større fleksibilitet i forvaltningen af EU-støtten, herunder større fokus på resultatorientering samt øget forenkling for alle aktører, der er involveret i gennemførelsen heraf. Forslaget erstatter den nuværende Fond for Integreret Grænseforvaltning til Finansiell Støtte til Grænseforvaltning og Visa (BMVI).

Formål:

Mere specifikt påpeger Kommissionen, at forslaget bl.a. skal hjælpe med at adressere stigningen i hybride og andre sikkerhedstrusler, herunder brugen af migration som våben, der tilsvarende gør det endnu mere presserende at beskytte de ydre grænser. Medlemsstaterne skal, ifølge Kommissionen, kunne reagere hurtigt og effektivt på udviklingen og modtage EU-støtte til dette formål.

Desuden har forslaget til formål at sikre udvikling, sikker drift og vedligeholdelse af store IT-systemer i henhold til EU-retten på området for grænseforvaltning, navnlig Schengeninformationssystemet (SIS), Visuminformationssystemet (VIS), Eurodac, ind- og udrejsesystemet (EES) og Det Europæiske System vedrørende Rejseinformation og Rejsetilladelse (ETIAS), herunder deres interoperabilitet og kommunikationsinfrastruktur.

Endvidere skal EU-støtten også stilles til rådighed for medlemsstaterne til at opbygge den nødvendige ekspertise og operationelle kapacitet til at gennemføre de relevante elementer af EU's pagt om migration og asyl.

Endelig fremhæves også en stærk EU-visumpolitik som afgørende for bedre at sikre grænserne og håndtere migration. Der lægges her op til, at EU-støtten især bør hjælpe medlemsstaterne med at forbedre effektiviteten af visumbehandling og forhindre misbrug af Unionens visumordning. Der vurderes at være behov for EU-støtte til digitalisering af visumbehandlingen samt til at forbedre dækningen af konsulære tjenester på verdensplan og servicen til ansøgere.

Det bemærkes, at den vejledende finansielle ramme for gennemførelsen af målene under EU-støtten i forslaget er fastsat til minimum 15.396.750.000 EUR for perioden fra 2028 til 2034 i løbende priser. Den gennemføres i over-

ensstemmelse med de horisontale regler for de planer for nationalt og regionalt partnerskab, der er fastsat i forordning (EU) [...] om oprettelse af Den Europæiske Fond for Økonomisk, Social og Territorial Samhørighed, Landbrug, Landdistrikter, Fiskeri, det Maritime Område, Velstand og Sikkerhed.

Indhold:

Artikel 1 fastlægger anvendelsesområdet for EU-støtten til EU's integrerede grænseforvaltning og EU's visumpolitik for perioden fra den 1. januar 2028 til den 31. december 2034. Med henblik herpå fastsættes væsentlige definitioner i artikel 2, og målene defineres i artikel 3 i overensstemmelse med den EU-støtte, der vil blive ydet i henhold til de horisontale regler for Den Europæiske Fond for Økonomisk, Social og Territorial Samhørighed, Landbrug, Landdistrikter, Fiskeri, det Maritime Område, Velstand og Sikkerhed, der oprettes ved forordning (EU) [...].

I artikel 4 fastsættes bestemmelser for finansiering af EU-støtten, i artikel 5 bestemmelser for de Schengenassocierede lande, og i artikel 6 bestemmelser om gennemførelse af den særlige transitordning i Litauen.

Artikel 7 fastsætter endvidere reglerne for den budgetmæssige behandling af midlerne til driftsomkostninger i forbindelse med det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse i henhold til forordning (EU) 2018/1240 (ETIAS-forordningen), og artikel 8 fastsætter reglerne for den budgetmæssige behandling af de finansielle bidrag fra medlemsstaterne med henblik på den årlige solidaritetspulje, der er oprettet ved forordning (EU) 2024/1351 af Europa-Parlamentet og Rådet af 14. maj 2024.

Artikel 9 indeholder overgangsbestemmelser. Datoen for den foreslåede forordnings ikrafttræden er fastsat i artikel 10, hvor det fastsættes, at forordningen er bindende i alle enkeltheder og umiddelbart gældende i hver medlemsstat i overensstemmelse med traktaterne fra den 1. januar 2028.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forhold til nærhedsprincippet anført følgende:

”Målene med forslaget kan ikke opfyldes, hvis medlemsstaterne handler hver for sig, eftersom problemerne er af grænseoverskridende karakter og ikke er

begrænset til én medlemsstat eller en undergruppe af medlemsstater. EU-støtten skaber merværdi ved at fremme en fælles tilgang på tværs af medlemsstaterne ved gennemførelsen af EU's regelsæt og standarder samt ved at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne om tværnationale spørgsmål.”

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.

7. Konsekvenser

Forslaget vurderes ikke, at have lovgivningsmæssige, men vurderes at have 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 forslagets vedtagelse skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af forordningen i dansk ret.

Økonomiske konsekvenser

Kommissionens forslag vurderes at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget skal finansieres over EU's flerårige budget.

I alt afsættes der ifølge Kommissionens forslag en budgetramme på minimum 114.9 mia. kr. for perioden fra 2028 til 2034 i løbende priser.

Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU-budgettet. Hvis Danmark vælger at gennemføre retsakten i national lovgivning, vil den danske finansieringsandel udgøre ca. 2,3 mia. kr.

Udgiftsniveauet for den flerårige finansielle ramme, herunder fonden for nationale og regionale partnerskaber, fastsættes som led i de centrale MFF-forhandlinger. MFF-forslagets konsekvenser for det danske EU-bidrag er nærmere beskrevet i Finansministeriets notater herom.

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 23. september 2025.

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 prioriterer et enklere, mere fokuseret og mere effektivt budget. Det er nødvendigt for at sikre, at EU er i stand til at håndtere de udfordringer, Europa står over for. Det er centralt at adressere EU's eksterne udfordringer, herunder særligt migrationsudfordringen.

Regeringen ser derfor generelt positivt på forslaget om EU-støtte til Schengenområdet, til integreret europæisk grænseforvaltning og til den fælles visumpolitik for perioden 2028-2034, herunder ønsket om øget fleksibilitet for udmøntningen af midlerne.

Regeringen finder det væsentligt, at forslaget bidrager til en effektiv grænseforvaltning af EU's ydre grænser, herunder at midlerne også bidrager til at styrke tilbagesendelsesindsatser.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.