

SAMLENOTAT
til brug for forelæggelse for Folketingets Europaudvalg
den 26. april 2019



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

17. april 2019

Kommissionens forslag under den flerårige finansielle ramme: a) Forordning om oprettelse af Asyl- og Migrationsfonden (AMF), b) Forordning om oprettelse af Grænseforvaltnings- og Visuminstrumentet som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (BMVI) og c) Forordning om oprettelse af Fonden for Intern Sikkerhed (ISF).

**KOM(2018) 471 endelig, KOM(2018) 472 endelig,
KOM(2018) 473 endelig**

= Tidlig forelæggelse / delvis 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 Nykjær Krøjgaard

Mail mny@uim.dk

Kommissionens forslag under den flerårige finansielle ramme:

- a) Forordning om oprettelse af Asyl- og Migrationsfonden (AMF)**
- b) Forordning om oprettelse af Grænseforvaltnings- og Visuminstrumentet som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (BMVI)**
- c) Forordning om oprettelse af Fonden for Intern Sikkerhed (ISF)**

KOM(2018) 471 endelig

KOM(2018) 472 endelig

KOM(2018) 473 endelig

= Tidlig forelæggelse / *delvis 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 under Fonden for Integreret Grænseforvaltning som begge hører under Udlændinge- og Integrationsministeriets område samt Fonden for Intern Sikkerhed, der hører under Justitsministeri-

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").

ets 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 ventes en delvis generel indstilling på forslagene, hvad angår de bestemmelser, der vedrører den tekniske og administrative forvaltning af instrumenterne og fondenes anvendelsesområde. Således vedrører den delvise generelle indstilling ikke de beløb, der stilles til rådighed for de tre fonde eller allokeringen heraf. De tre fonde har i forslagene et samlet budget på ca. 19,6 mia. euro.² Dertil indeholder det foreslåede budget for grænseforvaltning yderligere en post på ca. 12 mia. euro til styrkelse af decentraliserede agenturer, herunder særligt Frontex og eu-LISA, og det foreslåede budget for migrationsforvaltning indeholder en post på ca. 768 mio. euro til styrkelse af decentraliserede EU-agenturer, herunder særligt EASO. Det samlede budget på grænse- og migrationsområdet samt Fonden for Intern Sikkerhed udgør ca. 32,4 mia. euro. Danmark deltager som følge af retsforbeholdet ikke i vedtagelsen af forslagene. Forslaget vedrørende instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum 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 foreløbige 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, 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 Grænseforvaltning³ og videreførelse af Fonden for Intern Sikkerhed, for så vidt angår politisamarbejde.

² Alle tal er anført i 2018-priser.

³ 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

Udover de ovennævnte tre forslag har Kommissionen stillet forslag om en horisontal retsakt,⁴ som også gælder for de tre fonde. 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

Forslag til forordning om Asyl- og Migrationsfonden (KOM(2018) 471 endelig) er fremsat med hjemmel i Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 78, stk. 2, og artikel 79, stk. 2 og 4.

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.

Forslag til forordning om den Interne Sikkerhedsfond (KOM(2018) 472 endelig) er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 82, stk. 1, artikel 84 og artikel 87, stk. 2.

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

Da forslagene 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,

støtte til toldkontroludstyr, som hører under Skatteministeriets område, hvorfor det ikke behandles yderligere i nærværende notat.

⁴ 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.

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 om etablering af et instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum, at der er tale om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Kommissionens overordnede formål med de tre fonde er at sikre sammenhæng mellem udgifter og Unionens strategiske mål. Forslagene skal ses i lyset af de særlige migrationsudfordringer, som EU har været vidne til de seneste år. Migration er et af de vigtigste punkter på den politiske dagsorden, og *Den Europæiske Dagsorden for Migration* bekræfter det fortsatte behov for at mindske incitamentet til irregulær migration, styrkelse af indsatsen for at redde liv i Middelhavet og en fortsat styrkelse af de ydre grænser.

Den delvise generelle indstilling inkluderer bestemmelser om den tekniske og administrative forvaltning af instrumenterne og bestemmelser om instrumenternes anvendelsesområde. Forslagene forsøger at lempe de administrative byrder for medlemslandenes ansvarlige myndigheder. Samtidig sikres større fleksibilitet i anvendelsen, da forslagene kun i meget begrænset omfang indeholder bestemmelser, der øremærker midler til specifikke fokusområder, mens der samtidig sikres tilstrækkelig styring i forhold til instrumenternes formål. Nærværende delvise generelle indstilling vedrører ikke de beløb, der stilles til rådighed for de tre fonde eller allokeringen heraf.

Asyl- og Migrationsfonden skal overordnet bidrage til en EU-politik på migrationsområdet, der er robust, realistisk og retfærdig. Fonden skal understøtte et effektivt fælles europæisk asylsystem. Kommissionen har foreslået, at det samlede budget for fonden skal være ca. 9,2 mia. euro.

Instrumentet til finansiel støtte til grænseforvaltning og visum 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. Kommissionen har foreslået, at det samlede budget for Fonden for integreret Grænseforvaltning skal være på ca. 8,2 mia. euro, hvor ca. 7 mia. euro skal gå til instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum.

Fonden for Intern Sikkerhed har til formål at bidrage til at sikre et højt sikkerhedsniveau i EU ved navnlig at bekæmpe terrorisme og radikalisering, grov og organiseret kriminalitet og cyberkriminalitet og ved at bistå og be-

skytte ofre for kriminalitet. Kommissionen har foreslået, at det samlede budget for Fonden for Intern sikkerhed skal være på ca. 2,2 mia. euro.

De tre fonde erstatter den nuværende Asyl-, Migrations- og Integrationsfond (AMIF), Fonden for Intern Sikkerhed (ISF) - grænser og visum og Fonden for Intern Sikkerhed (ISF) - politi.

Med de tre fonde styrkes navnlig muligheden for at anvende midler på en mere fleksibel måde til krisestyring. Således foreslås 40 % af fondenes midler forankret til brug for en række definerede tematiske prioriteter, hvor midlerne løbende kan uddeles i henhold til Kommissionens finansieringsafgørelser.

Det fremgår endvidere, at de resterende 60 % skal gå til de nationale programmer, hvor 10 % først udbetales i forbindelse med midtvejsevalueringen i 2024. Dette gøres for at sikre, at der også er midler til ændrede prioriteter, som kan opstå i løbet af den samlede flerårige finansielle periode.

Ydermere afsættes der ca. 12 mia. euro under grænseforvaltning og ca. 768 mio. euro under migrationsforvaltning til at styrke relevante agenturer, herunder navnlig Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex), Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer (eu-LISA) og Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO).

Det samlede foreslåede budget for grænse- og migrationsforvaltningsområdet udgør ca. 32,4 mia. euro, hvilket er en betydelig stigning i forhold til det nuværende budget på samlet ca. 10,6 mia. euro.

De tre fonde vil også bistå med støtte til indsatser uden for EU. Asyl- og Migrationsfonden vil således fortsætte med at yde støtte til genbosætning fra og kapacitetsopbygning i tredjelande, til håndtering af migrationsstrømme og beskyttelse af migranter. Derudover vil fonden fortsat støtte implementering af tilbagetagelsesaftaler og reintegration af tilbagesendte samt foranstaltninger, som skal bidrage til at bekæmpe irregulær migration. Instrumentet til finansiel støtte til grænseforvaltning og visum vil fortsat støtte tiltag til styrkelse af tredjelandes beskyttelse af deres grænser gennem træning og finansiering af udstyr. Fonden for Intern Sikkerhed vil øge informationsudveksling med tredjelande og intensivere fælles operationer på tvær af grænser til bekæmpelse af kriminalitet med en grænseoverskridende dimension.

3.2. Forslag om Asyl- og Migrationsfonden

Asyl- og Migrationsfonden skal overordnet bidrage til en EU-politik på migrationsområdet, der er robust, realistisk og retfærdig. Det skal være en politik, hvor medlemslandenes og EU-borgernes behov anerkendes, og hvor der arbejdes tæt sammen med partnere i hele verden.

Fonden skal støtte projekter, som erstatter irregulære og ukontrollerede migrationsstrømme med sikre og velordnede migrationsveje. Fordelingen af

EU-finansieringen skal sikre, at de medlemslande, der er mest berørt, har tilstrækkelig kapacitet til at klare de udfordringer, de stilles overfor.

Fonden skal også understøtte den tidlige integration. Støtten skal gå til fremme af foranstaltninger til modtagelse og tidlig integration af tredjelandstatsborgere, der lovligt opholder sig i EU. Den langsigtede integration skal støttes gennem fondene vedrørende samhørighedspolitikken navnlig Den Europæiske Socialfond Plus.

Ydermere vil fonden med henblik på bæredygtige tilbagesendelsespolitikker støtte en integreret og koordineret tilgang til forvaltning af tilbagesendelser og samarbejdet med tredjelande om overholdelsen af deres forpligtigelser via støtte til for eksempel kapacitetsopbygning til forvaltning af tilbagesendelser, oplysningskampagner og støtte til reintegrationsforanstaltninger.

Der tildeles alle deltagende medlemslande et minimumsbeløb på 5 mio. euro samt et variabelt beløb, der vil blive fordelt på grundlag af en fordelingsnøgle, som afspejler de behov og det pres, de forskellige medlemslande oplever på tre centrale områder omfattet af fonden: Asyl, lovlig migration og integration samt bekæmpelse af irregulær migration, herunder tilbagesendelse.

Instrumentets totale foreslåede budgetramme udgør ca. 9,2 mia. euro, heraf reserveres ca. 900 mio. euro til fordeling på baggrund af midtvejsevalueringen i 2024.

3.3. Forslag om instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning

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.

Der tildeles alle deltagende medlemslande et minimumsbeløb på 5 mio. euro samt et variabelt beløb, der vil blive fordelt på grundlag af en fordelingsnøgle, som afspejler de behov og det pres, de forskellige medlemslande oplever.

Instrumentets totale foreslåede budgetramme udgør ca. 7 mia. euro, heraf reserveres ca. 700 mio. euro til fordeling på baggrund af midtvejsevalueringen i 2024.

3.4 Forslag om Fonden for Intern Sikkerhed

Fonden for Intern Sikkerhed skal bidrage til at øge informationsudvekslingen mellem myndigheder i Unionen og andre relevante EU-organer samt med tredjelande og internationale organisationer. Fonden skal desuden bidrage til en intensivering af de fælles operationer på tværs af grænserne mellem myndigheder i Unionen i forbindelse med grov og organiseret kriminalitet med en grænseoverskridende dimension. Endelig skal fonden bidrage til en styrkelse af kapaciteten til at bekæmpe og forebygge kriminalitet, herunder terrorisme, navnlig gennem et øget samarbejde mellem offentlige myndigheder, civilsamfundet og private partnere på tværs af medlemsstaterne.

Det foreslåede anvendelsesområde bygger i vid udstrækning på den nugældende forordning om Fonden for Intern Sikkerhed – Politi. Der tages dog samtidig hensyn til den seneste politiske udvikling i EU såsom oprettelsen af den europæiske grænse- og kystvagt og den nye dagsorden om interoperabilitet mellem forskellige EU-informationsdatabaser.

Der tildeles alle deltagende medlemslande et minimumsbeløb på 5 mio. euro samt et variabelt beløb, der vil blive fordelt på grundlag af en fordelingsnøgle, som består af tre kriterier: Bruttonationalprodukt, medlemsstatens areal og befolkningsstørrelse.

Fondens totale foreslåede budgetramme udgør ca. 2,2 mia. euro, heraf reserveres ca. 200 mio. euro til fordeling på baggrund af midtvejsevalueringen i 2024.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslag om Asyl- og Migrationsfonden

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

Europa-Parlamentet har særligt fremhævet vigtigheden af, at fonden har en støttefunktion i relation til håndteringen af den eksterne dimension af migration, og at "integration" tilføres titlen for at understrege, at fonden fortsat har en vigtig rolle i relation til tidlig integration, hvorefter Den Europæiske Socialfond Plus tager over.

Europa-Parlamentet har bl.a. foreslået, at der for at opnå en rimelig og transparent fordeling af midlerne til rådighed i fonden skal øremærkes minimumsallokeringer til bestemte mål. Europa-Parlamentet foreslår derfor, at der under den tematiske facilitet og medlemslandenes nationale programmer som minimum skal øremærkes: 20 % til at styrke og udvikle alle dele af det fælles europæiske asylsystem, herunder også den eksterne dimension, 10 % til styrkelse og udvikling af migrationspolitikker på europæ-

isk og nationalt plan, 10 % til bidrag til og fremme af effektiv integration og social inklusion af tredjelandstatsborgere som supplement til andre EU-fonde og 10 % til bekæmpelse af irregulær migration og sikring af effektive, sikre og værdige tilbagesendelser, tilbagetagelser og reintegration i tredje-lande. Derudover foreslår Europa-Parlamentet, at der øremærkes minimum 5 % af den tematiske facilitet til lokale og regionale myndigheder, som har ansvar for implementeringen af integrationsopgaver.

I relation til den eksterne dimension af migration foreslår Europa-Parlamentet desuden, at der øremærkes maksimalt 5 % af den tematiske facilitet og 5 % af de midler, som stilles til rådighed for medlemslandene under de nationale programmer, hertil.

I forhold til fordelingsnøglen, der danner grundlag for tildelingen til medlemslandenes nationale programmer, foreslår Europa-Parlamentet, at der allokeres et fast beløb på 10 mio. euro til hvert af medlemslandenes nationale programmer, hvor der i Kommissionens forslag foreslås et fast beløb på 5 mio. euro.

Forslag om instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning
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 grænseovergangsteder sænkes fra 70 % til 60 %. Ligeledes foreslås det, at vægtningen af antallet af afviste tredjelandstatsborgere 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.

Forslag om Fonden for Intern Sikkerhed

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

Europa-Parlamentet har bl.a. foreslået, at der for hver af fondens specifikke mål skal øremærkes minimumsallokeringer både i den tematiske facilitet og i de nationale programmer, for at sikre at alle fondens mål bliver prioriteret. Europa-Parlamentet foreslår derfor, at der under den tematiske facilitet og de nationale programmer som minimum skal øremærkes: 10 % til forbedring og facilitering af udveksling af information mellem relevante aktører, 10 % til forbedring og intensivering af koordination og samarbejde mellem medlemslandenes retshåndhævende myndigheder, 30 % til styrkelse af medlemslandenes evne til at bekæmpe og forebygge kriminalitet, herunder terrorisme, cyberkriminalitet og radikalisering samt 5 % til at udvikle en fælles efterretningskultur.

I relation til den eksterne dimension af migration foreslår Europa-Parlamentet desuden, at der øremærkes maksimalt 2 % af den tematiske facilitet og 2 % af de midler, som stilles til rådighed for medlemslandene under de nationale programmer, hertil.

Desuden ønsker Europa-Parlamentet at styrke relevante agenturers rolle på et tidligt stadie i forbindelse med medlemslandenes udarbejdelse af de nationale programmer.

Fælles for de tre instrumenter

Europa-Parlamentet foreslår, at medlemslandene ikke skal være berettiget til de midler, som frigives i forbindelse med midtvejs-evalueringen, hvis ikke mindst 30 % af de oprindeligt allokerede midler til det pågældende medlemsland er blevet anvendt. Kommissionens forslag og rådspositionen sætter et krav om, at mindst 10 % af de oprindeligt allokerede midler skal være anvendt.

5. Nærhedsprincippet

De foreliggende forslag til forordninger vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

Kommissionen har vedrørende nærhedsprincippet anført, at formålet med etableringen af Asyl- og Migrationsfonden er at bidrage til forvaltningen af migrationsstrømmene, der ikke kan håndteres af medlemsstaterne alene. Asyl- og Migrationsfonden forventes at skabe merværdi gennem en styrkelse af det fælles europæiske asylsystem. I relation til den eksterne dimension anføres det, at en samling af ressourcer til hensigtsmæssig forvaltning af migrationsstrømme vil være en nødvendig løftestang for at få tredjelande til

at indgå et samarbejde om migrationsrelaterede spørgsmål. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

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.

For så vidt angår Fonden for Intern Sikkerhed anfører Kommissionen, at forvaltningen af sikkerhedstrusler udgør udfordringer, som medlemsstaterne ikke alene kan imødegå, og hvor det giver en tydelig merværdi at gøre en indsats på EU-plan og at udnytte EU-budgettet.

Kommissionen anfører videre for alle tre instrumenter, at forslagene overholder nærhedsprincippet, da det meste af finansieringen vil blive gennemført ved delt forvaltning i overensstemmelse med medlemsstaternes institutionelle kompetencer samtidig med, at det anerkendes, at EU's rolle ikke bør gå ud over, hvad der er nødvendigt.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Da forslagene til forordninger om Asyl- og Migrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed er omfattet af retsforbeholdet, har de ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Etableringen af et instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum under Fonden for Integreret grænseforvaltning er ligeledes 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

Forslagene skal finansieres over fællesskabsbudgettet. Kommissionen lægger i sit forslag op til en budgetramme på ca. 32,4 mia. euro til migrations-, sikkerheds- og grænseforvaltningsområdet over perioden 2021-2027. *Budgettet er ikke omfattet af nærværende delvise generelle indstilling og vil blive forhandlet separat.*

Der forventes alene at være statsfinansielle konsekvenser forbundet med forslaget på grænseforvaltningsområdet. Der forventes ikke statsfinansielle konsekvenser af forslagene på migrations- og sikkerhedsområdet, da disse er omfattet af det danske forbehold. For de forbeholdsomfattede retsakter på EU-budgettet modtager Danmark refusion svarende til Danmarks finansieringsandel af omkostningerne ved retsakterne (administrative omkostninger fratrukket).

På grænseforvaltningsområdet foreslås der afsat ca. 20,2 mia. euro i perioden 2021-2027. Heraf kan ca. 8,2 mia. euro henføres til Fonden for Integreret Grænseforvaltning (ca. 7 mia. euro til instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum og ca. 1,2 mia. euro til instrumentet for toldkontroludstyr), mens det resterende beløb på ca. 12 mia. euro kan tilskrives decentrale agenturer (Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) og Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer (eu-LISA)).

Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU-budgettet. Hvis Danmark vælger at gennemføre retsakterne i national lovgivning, vil den danske finansieringsandel udgøre ca. 3 mia. kr. Heraf kan ca. 1,1 mia. kr. henføres til medfinansiering af instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning.⁵ Det skal i den forbindelse bemærkes, at den nye fond vil træde i stedet for det nuværende instrument under Fonden for Intern Sikkerhed vedrørende finansiel støtte til ydre grænser og visum, som Danmark allerede deltager i.

Endvidere kan ca. 1,6 mia. kr. henføres til en medfinansiering af de decentrale agenturer, jf. Frontex og eu-LISA, som Danmark allerede deltager i.

8. Høring

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandrings-samarbejde den 15. april 2019

Sagen har tidligere været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandrings-samarbejde den 25. september 2018.

For så vidt angår forslagene til Asyl- og Migrationsfonden og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum har sagen tidligere været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandrings-samarbejde 4. juli 2018 til 10. august 2018.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlems-staters holdning til sagen.

⁵ Derudover kan ca. 200 mio. kr. henføres til en medfinansiering af instrumentet for indkøb af told-kontroludstyr.

Det vurderes, at medlemsstaterne generelt er positive over for forslagene. 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, udviklings samarbejde 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.

Et andet spørgsmål, som fortsat er genstand for drøftelser, er fordelingen mellem de nationale programmer og den tematiske facilitet, der skal administreres af Kommissionen. I Kommissionens forslag er der lagt op til en fordeling med 60 % til de nationale programmer og 40 % til den tematiske facilitet. En række lande har ønsket, at den tematiske facilitet skal være mindre mod et større beløb til de nationale programmer, mens en lille gruppe af lande bestående af bl.a. Danmark ønsker det modsatte. På nuværende tidspunkt ses der at være opbakning til at forblive på Kommissionens foreslåede fordelingsnøgle. Der er desuden generel enighed om, at eventuelle øremærkede midler til den eksterne dimension af migration skal forankres i den tematiske facilitet.

Derudover har drøftelserne mest omhandlet tekniske detaljer i relation til medlemslandenes forvaltning af fondene, hvor man fortsat arbejder for at få en afbalanceret tekst, der tilgodeser medlemslandenes ønske om at mindske de administrative byrder samtidig med, at Kommissionen modtager tilstrækkelige indberetninger for at kunne udføre den nødvendige kontrol med medlemslandenes forvaltning af fondsmidlerne.

Særligt for så vidt angår Asyl-og Migrationsfonden, er der et flertal, som ønsker, at man inkluderer "integration" i titlen igen, som tilfældet er under den nuværende flerårige finansielle periode. Medlemslandene mener, at det sender et signal om, at det fortsat er et vigtigt element i fondens prioriteter.

På rådsmødet (retlige- og indre anliggender) 6.-7. juni 2019 er der lagt op til en delvis generel indstilling om selve teksten, mens de dele, som relaterer sig til de horisontale forhandlinger, herunder beløb, fortsat vil afvente, at der nås til enighed om den samlede aftale om EU's kommende flerårige finansielle ramme.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen lægger betydelig vægt på, at drøftelserne vedrørende forordningerne om de tre fonde på grænse-, migrations- og sikkerhedsområdet ikke foregriber forhandlingerne om EU's kommende flerårige finansielle ramme, idet regeringens hovedprioritet for denne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU's BNI.

Fra dansk side er man umiddelbart positiv over for forslagene, idet migrations- og grænseforvaltningsindsatsen er en prioritet for regeringen.

For så vidt angår den delvise generelle indstilling, er regeringen positiv overfor de dele af forslaget, som er omfattet heraf. Det har 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.

For så vidt angår Asyl- og Migrationsfonden og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum er det vigtigt, at midlerne prioriteres til initiativer, der fjerner incitamentet til irregulær migration. Indsatsen i EU's nærområder og i oprindelseslandene skal derfor styrkes. Det er ydermere vigtigt at styrke EU's ydre grænser, men også Frontex' mulighed for hurtigt at kunne aflaste lande, der er særligt udfordret ift. ankomster. Endvidere bør midlerne også styrke tilbagesendelsesindsatsen, herunder særligt indsatsen i relation til tvangsmæssige udsendelser i EU.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 5. oktober 2018.

Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat den 12. juli 2018 for så vidt angår a) Forordning om oprettelse af Asyl- og Migrationsfonden og b) Forordning om oprettelse af Grænseforvaltnings- og Visuminstrumentet som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning. Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat den 14. august 2018 for så vidt angår c) Forordning om oprettelse af Fonden for Intern Sikkerhed.