

Samlenotat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Samlenotat

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

KOM (2024) 670

Nyt notat

Sagen er omfattet af retsforbeholdet. Der er tale om Schengenretsakt.¹

1. Resumé

Kommissionen har i oktober 2024 fremsat forslag om at etablere en digital rejseapplikation med henblik på at digitalisere rejsedokumenter. Med forslaget ændres der i forordning (EF) nr. 2252/2004² (EU's pasforordning) med henblik på at etablere tekniske standarder for digital rejselegitimation og muligheden for at anmode om digital rejselegitimation. Dertil ændres der i forordning (EU) 2016/399³ (Schengengrænsekodeksen) med henblik på at muliggøre brug af selvbetjeningssystemer og EU's digitale rejseapp i forbindelse med grænsekontrol. Endelig ændres der i forordning (EU) 2018/1726⁴ (eu-LISA-forordningen), således at udvikling, drift og vedligeholdelse af EU's digitale rejseapp placeres under EU's agentur med ansvar for store IT-systemer (eu-LISA). Forslaget skal ifølge Kommissionen bidrage til at reducere ventetid ved de ydre grænser og give grænsemyndighederne mere tid og flere ressourcer til at fokusere på risikoprofiler, opdage svigagtige dokumenter og forebygge irregulær migration og grænseoverskridende kriminalitet.

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 videreudvikling 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 Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder.

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

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1726 af 14. november 2018 om Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA) og om ændring af forordning (EF) nr. 1987/2006 og Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1077/2011.

8. maj 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

Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, men udgør en udbygning af Schengen-reglerne. Danmark skal derfor inden seks måneder efter en evt. vedtagelse beslutte, om Danmark vil gennemføre retsaktens i dansk ret og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag. Hvis Danmark tilslutter sig retsaktens, vurderes det at have lovgivningsmæssige konsekvenser og økonomiske konsekvenser for Danmark. Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens initiativ til at digitalisere rejsedokumenter, men finder det vigtigt at undgå overlap med den europæiske digitale identitetstegnebog. Det er forventningen, at det under dansk formandskab kan være muligt at opnå vedtagelse af generel indstilling på forslaget eller mandat med henblik på indledning af forhandlinger med Europa-Parlamentet.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2024) 670 af 8. oktober 2024 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en applikation til elektronisk indgivelse af rejseoplysninger ("EU's digitale rejseapp") og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 og (EU) 2018/1726 og Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 for så vidt angår anvendelsen af digital rejselegitimation. Forslaget er oversendt til Rådet den 13. november 2024 i dansk sprogversion.

Forslaget er præsenteret som en del af en lovpakke fra Kommissionen om digitalisering af rejsedokumenter. Pakken indeholder ligeledes KOM (2024) 671 om forslag til Rådets forordning om udstedelse af og tekniske standarder for digital rejselegitimation, der er baseret på identitetskort.

Siden 2016 har den internationale civile luftfartorganisation (ICAO) arbejdet på at digitalisere rejsedokumenter for at lette flyrejser. ICAO har i den forbindelse udviklet en standard for digital rejselegitimation, der gør brug af de personoplysninger (bortset fra fingeraftryk), der er lagret på et rejsedokuments chip. Digital rejselegitimation kan lagres sikkert, f.eks. på en mobiltelefon, enten til brug én eller flere gange. Kommissionen foreslår på den baggrund, at Unionens tekniske specifikationer for digital rejselegitimation, der er baseret på identitetskort, bør tage udgangspunkt i ICAO's standard for digital rejselegitimation.

Sammenhæng til eIDAS2-forordningen og elektronisk identitetstegnebog
Kommissionen anfører, at dette initiativ og implementeringen af digital rejselegitimation i EU hænger tæt sammen med den igangværende udvikling med hensyn til den europæiske digitale identitet og den europæiske digitale

identitetstegnebog, idet de foreslåede ændringer vedrørende digital rejselegitimation skal være i et format, der muliggør lagring i de europæiske digitale identitetstegnebøger, som der er fastsat bestemmelser om i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1183 (eIDAS2-forordningen)⁵.

Et centralt krav i eIDAS2-forordningen er udviklingen af en digital identitetstegnebog (European Digital Identity Wallet), idet den reviderede forordning forpligter alle EU-/EØS-lande til at stille mindst én digital identitetstegnebog til rådighed for borgere og virksomheder i EU/EØS. Den digitale identitetstegnebog skal indeholde et identifikationsbevis (eID), som vil kunne bruges til at identificere og autentificere sig i offentlige og private digitale tjenester i EU, ligesom det vil være muligt at signere digitale dokumenter. Foruden et eID til identifikation, autentifikation og signering, skal den digitale identitetstegnebog også kunne rumme andre digitale beviser udstedt af myndigheder (potentielt også virksomheder), hvis ægthed og gyldighed kan verificeres af modtagerne. EU-kommissionen har bl.a. fokus på et digitalt kørekort.

Digitaliseringsministeriet har ressort på eIDAS2-forordningen, og Digitaliseringsstyrelsen er ansvarlige for udviklingen af den digitale identitetstegnebog i Danmark.

Sammenhæng til andre IT-systemer på Schengenområdet

Forslaget vurderes desuden af Kommissionen at være i overensstemmelse med flere vigtige politiske initiativer herunder forordning om digitale visa, det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS), ind- og udrejsesystemet (EES) samt forslag til forordning om forhåndsinformation om passagerer (API). Det fremgår af forslaget, at den digitale rejseapp på længere sigt bør udvikles med nye funktioner med henblik på at oprette en samlet one-stop-shop-applikation på EU-plan til støtte for forvaltningen af de ydre grænser.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2, litra b og d, som giver EU beføjelse til at vedtage foranstaltninger vedrørende personkontrol ved passage af de ydre grænser og nødvendige tiltag til den gradvise udvikling af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1183 af 11. april 2024 om ændring af forordning (EU) nr. 910/2014 for så vidt angår fastlæggelse af den europæiske ramme for digital identitet.

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 videreudvikling af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forslaget afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokolens artikel 4.

3. Formål og indhold

Forslaget skal ifølge Kommissionen bidrage til at reducere ventetid ved de ydre grænser og give grænsemyndighederne mere tid og flere ressourcer til at fokusere på risikoprofiler, opdage svigagtige dokumenter og forebygge irregulær migration og grænseoverskridende kriminalitet.

I forslaget påpeges det, at oprettelsen, indgivelsen og anvendelsen af digital rejselegitimation med henblik på udførelse af ind- og udrejsekontrol påvirker retten til privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger. For fuldt ud at overholde de rejsendes grundlæggende rettigheder bør der indføres passende begrænsninger og garantier.

Selv om anvendelsen af digital rejselegitimation foreslås som værende frivillig for rejsende, anføres det i forslaget, at alle medlemsstater bør være forpligtet til at tillade rejsende at anvende digital rejselegitimation til at passere de ydre grænser, når EU's digitale rejseapp er idriftsat, forventeligt i 2030. Dette foreslås for at nå målene om at øge sikkerheden i hele Schengenområdet, gøre det lettere at rejse og nå et minimum af digital modenhed blandt alle medlemsstater med hensyn til grænseforvaltning. Rejsende vil dog fortsat også skulle medbringe fysiske rejsedokumenter i henhold til gældende regler.

Der er under det polske formandskab i første halvår af 2025 indledt forhandlinger i Rådet om forslaget. Det er forventningen, at det under dansk formandskab kan være muligt at opnå vedtagelse af generel indstilling på forslaget eller mandat med henblik på indledning af forhandlinger med Europa-Parlamentet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver.

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) er det ansvarlige udvalg, og Juan Fernando López Aguilar (S&D) er udpeget som ordfører den 21. november 2024.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forhold til nærhedsprincippet henvist til følgende:

”EU's gældende retlige rammer giver ikke mulighed for at anvende digitale løsninger til på afstand at verificere ægtheden og integriteten af rejsedokumenter i forbindelse med ind- og udrejsekontrol. På grund af problemets art kan medlemsstaterne ikke selv på en effektiv måde indføre et ensartet format for digital rejselegitimation, der er baseret på rejsedokumenter reguleret på EU-plan, for derved at lette mobiliteten på tværs af grænserne.

Tiltag på EU-plan vil tilføre en betydelig merværdi med hensyn til håndtering af de udfordringer, der er forbundet med sikkerhed og lettelse af rejser. Den nuværende situation påvirker sikkerheden ved EU's grænser og belaster den måde, de ydre grænser og det overordnede Schengenområde fungerer på. Eftersom de ydre grænser og EU som helhed er under et betydeligt pres, vil en fælles EU-indsats give os mulighed for at indføre ensartede foranstaltninger til at forbedre den integrerede grænseforvaltning og nå et minimum af digital modenhed blandt alle EU's medlemsstater.

De nødvendige ændringer af de relevante dele af Schengenreglerne (navnlig Schengengrænsekodeksen og forordningen om EU-pas) vil kun kunne foretages på EU-plan. På grund af omfanget, virkningerne og den forventede indvirkning kan målene desuden kun nås effektivt på EU-plan.”

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.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage med senere ændringer (Schengengrænsekodeksen) fastsætter regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer Schengenområdets ydre grænser, ligesom den indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem medlemsstaterne. Schengengrænsekodeksen blev oprindeligt gennemført i dansk lovgivning ved lov nr. 301 af 19. april 2006.

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 4. marts 2016 forordning (EU) 2016/399, som kodificerede Schengengrænsekodeksen. Danmark meddelte den 8. september 2016 Rådet og Kommissionen, at Danmark tilsluttede sig den kodificerede Schengengrænsekodeks. Der er efterfølgende vedtaget en række ændringer af Schengengrænsekodeksen, senest i 2024.

Kommissionens forslag indeholder en ændring af Schengengrænsekodeksen med henblik på at muliggøre brug af selvbetjeningssystemer og EU's digitale rejseapp i forbindelse med grænsekontrollen.

Eu-LISA-forordningen har til formål at oprette etagentur på EU-plan, der er ansvarlig for den operationelle forvaltning og eventuelt udviklingen af store IT-systemer inden for området. Kommissionens forslag indeholder en ændring af eu-LISA forordningen med henblik på at inkludere eu-LISAs opgaver i relation til EU's digitale rejseapp, som bl.a. inkluderer udvikling, drift og vedligeholdelse af appen.

EU's pasforordning har til formål at fastsætte minimumssikkerhedsstandarder for pas udstedt af medlemsstaterne. Pasforordningen indeholder bl.a. krav om ansigtsfoto i pas og optagelse af biometriske data.

Danmark deltager i Schengensamarbejdet på mellemstatsligt grundlag, jf. artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling. De foreslåede ændringer i Kommissionens forslag om brugen af digital rejselegitimation og udviklingen af EU's digitale rejseapp supplerer således de eksisterende regler om grænsekontrol ved de ydre grænser og brug af rejselegitimation, der bl.a. udspringer af Schengengrænsekodeksen, eu-LISA-forordningen og EU's pasforordning.

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 Schengenområdet ydre grænser skal finde sted i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 7 og 8. Efter udlændingelovens § 38, stk. 7, kan politiet foretage stempeling 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 stempeling 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.

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

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 videreudvikling 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.

En gennemførelse af forordningen i dansk ret vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes således for nuværende, at forordningen vil skulle gennemføres i dansk ret ved indsættelse i udlændingelovens § 2 a. De lovgivningsmæssige konsekvenser vil blive analyseret endeligt, når retsakten er endeligt vedtaget.

En gennemførelse af forordningen i dansk ret vil desuden forventeligt have lovgivningsmæssige konsekvenser for paslovgivningen, som vil afhænge af den konkrete gennemførelse.

Økonomiske konsekvenser

Idet forslaget er omfattet af retsforbeholdet vil Danmark som udgangspunkt modtage refusion for sin forholdsmæssige andel af udgiften. Ved dansk tilslutning vil denne refusion bortfalde, hvorved Danmark vil skulle bidrage med cirka 2 pct. af udgifterne til eu-LISAs budget.

Forordningen skønnes at medføre implementeringsomkostninger for politiet på 3,9 mio. kr. i 2028, 12,9 mio. kr. i 2029 og 1,7 mio. kr. fra 2030 og frem. Omkostningerne kan bl.a. henføres til it-udvikling, en oplysningskampagne, jf. artikel 10, øvrige projektudgifter og varig drift. Skønnet forudsætter, at projektet gennemføres inden for en toårig periode, og at politiet er nationalt ansvarlige for indkøb, drift og vedligeholdelse af en national router samt de nødvendige integrationer, der sikrer, at Rejseappen understøtter udlæsning af digitale ID-dokumenter samt danske såvel som udenlandske pas. Skønnet omfatter ikke eventuelle ekstraomkostninger til vejledning af borgere i forbindelse med installering og brug af appen og omfatter heller ikke omkostninger forbundet med en national udstedelse af digital rejselegitimation, jf. forordningens artikel 12, idet udgifterne til en sådan ordning fortsat er uafklaret. Eventuelle ekstraomkostninger forbundet hermed søges belyst ved et senere tidspunkt. Skønnet er behæftet med væsentlig usikkerhed

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 13. maj 2025.

Dansk Luftfart / DI Transport bemærker, at de kan tilslutte sig regeringens holdning. De er herunder glade for, at det er prioritet at undgå nye administrative byrder. Herunder finder de det vigtigt, at der er valgfrihed for luftfartsaktørerne. De finder det dog uklart - ud fra det foreliggende materiale - om appen er tiltænkt borgere i Schengen-området eller hvor vidt det påtænkte anvendelsesområde er bredere (altså indbefatter tredjelandsborgere), og påpeger, at fokusområdet har betydning for relationen til EES / ETIAS – og

deraf luftfartsaktørernes rolle i sammenhængen. Dansk Luftfart / DI Transport anfører, at dette bør klarlægges. Endvidere bemærkes det, at idriftsættelsen af EES / ETIAS har været udfordrende (jf. de efterhånden mange udsættelser af igangsætning), hvorfor Dansk Luftfart / DI Transport bemærker, at dette potentielt burde være den primære prioritet for Kommissionen, fremfor at igangsætte nye digitale udviklingsprojekter.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen ser generelt positivt på forslaget om at digitalisere rejsedokumenter.

Regeringen finder det vigtigt, at transportvirksomheder, herunder luftfartsselskaber, sikres valgfrihed til at integrere digital rejselegitimation, og at luftfartsselskaberne ikke pålægges unødvendige administrative eller økonomiske byrder.

Regeringen finder det vigtigt, at forslaget er foreneligt med den europæiske digitale identitetstegnebog.

Regeringen finder det vigtigt, at sikkerhedskravene i eIDAS2-forordningen reflekteres i rejseappens design for at sikre et ensartet sikkerhedsniveau på tværs af EU's digitale identitetsløsninger. Regeringen vil arbejde for, at Kommissionen tydeliggør integrationen mellem forslaget og eIDAS2 for at skabe en enkel, effektiv og sammenhængende europæisk digital identitetsinfrastruktur, samtidig med at der tages højde for særlige behov fx for tredjelandsstatsborgere.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering den 6. december 2024.

Grund- og nærhedsnotat blev fremsendt den 11. december 2024 til Folketingets Europaudvalg.