



Afgjort den 2. april 2020

Tidligere fortroligt aktstykke T af 2. april 2020. Fortroligheden er ophævet ved ministerens skrivelse af 8. august 2023.

## 155

**Justitsministeriet.** København, den 25. marts 2020.

- a. Justitsministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til, at Rigspolitiet kan igangsætte anskaffelsen af en løsning til at understøtte politiets anvendelse af et nyt ind- og udrejsesystem (EES) og et nyt system for indrejsetilladelser (ETIAS) samt den fortsatte og udvidede anvendelse af Schengeninformationssystemet (SIS), herunder indgå kontrakt med kommende leverandører.

De totale projektudgifter er aktuelt estimeret til 213,7 mio. kr. inkl. risikopulje og ekskl. renter (2020- pl) i perioden 2019-2031.

Eksistensen af nærværende aktstykke er offentlig, mens indholdet af aktstykket er fortroligt af hensyn til den kommende udbudsproces. Fortroligheden kan ophæves efter kontraktindgåelsen, når udbudsprocessen er tilendebragt ultimo 2020.

b. **Projektets formål**

For at forbedre Den Europæiske Unions sikkerhed og styrke kontrollen med unionens ydre Schengenrænser og med udlændinge uden lovligt ophold internt i Schengenområdet har Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union vedtaget en række omfattende retsakter, som skal implementeres af Schengen-medlemslandene over de kommende år frem mod 2024. Danmark har på baggrund af Folketingets samtykke, jf. beslutningsforslag nr. B 104, B 105 og B 32 af 2018, tilsluttet sig de nye forordninger, der derfor skal implementeres af de danske myndigheder. Disse forordninger vedrører:

- Et nyt system til ansøgning om indrejsetilladelse for visumfrie tredjelandstatsborgere (ETIAS)
- Et nyt digitalt system til biometrisk registrering af alle tredjelandstatsborgeres ind- og udrejse som erstatning for manuel stempling af pas (EES)
- En udvidet og forbedret brug af det eksisterende Schengeninformationssystem med bl.a. flere indberetningstyper mv. (SIS)

- En øget sammenkobling af eksisterende og kommende EU-informationssystemer på grænse- og visumområdet og retshåndhævelsesområdet (interoperabilitet)

Rigspolitiet har som følge heraf etableret en række it-udviklingsprojekter, som har til formål at sikre rettidig implementering af forordningerne i politiet. *Smart Borders*-projektet er ét af disse projekter. Projektet skal hovedsageligt implementere kravene til politiet fra de nye forordninger vedrørende et nyt ind- og udrejsesystem (EES) og et nyt system for indrejsetilladelser (ETIAS). Medlemsstaterne vil via Schengensamarbejdet blive forpligtet til at anvende begge systemer i forbindelse med grænsekontrol ved de ydre grænser. Projektet skal ses i sammenhæng med projektet om Indberetning til SIS, som skal sikre en løsning for indberetning af efterlysninger og fremlysninger på personer og genstande til SIS, hvor informationerne efterfølgende er tilgængelige for alle Schengen-medlemsstaterne, jf. særskilt aktstykke om Indberetning til SIS.

*Smart Borders*-projektet har to overordnede formål. *For det første* at opnå en styrket og effektiv grænsekontrol ved de ydre Schengen grænser ved at ibrugtage nye EU-systemer for ind- og udrejseregistrering (EES) og ansøgning om indrejsetilladelse (ETIAS) samt ved at forbedre anvendelsen af det eksisterende Schengeninformationssystem (SIS). *For det andet* at opnå forbedrede muligheder for retshåndhævelse ved at søge i de nye EU-systemer EES og ETIAS mhp. forebyggelse og efterforskning af alvorlig kriminalitet og terror.

Ind- og udrejsesystemet (EES) medfører elektroniske registreringer af alle tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser til/fra Schengenområdet vha. bl.a. biometriske oplysninger som erstatning for manuel passtempling. Politiets implementering består i at anvende såvel et it-system som fysiske foranstaltninger, såsom selvbetjeningskiosker og andet kontroludstyr ved Danmarks ydre Schengen grænser. Systemet og fysiske foranstaltninger skal være idriftsat i alle medlemslande i februar 2022.

Systemet for forudgående indrejsetilladelser (ETIAS) indfører krav om, at visumfrie tredjelandstatsborgere skal ansøge om en rejsetilladelse forud for indrejse i Schengenområdet. Ordningen er meget lig den amerikanske ESTA-ordning. Politiets praktiske implementering består i at anvende ETIAS-oplysninger ifm. grænsekontrollen. Systemet skal være idriftsat i alle medlemslande ultimo 2022.

Projektet skal for at imødekomme den nye EU-lovgivning lave to større anskaffelser:

- 1) Et nyt it-system (software i form af et ”POLKON II”) til understøttelse af både politiets grænsekontrol og udvalgte retshåndhævelsesformål. Det vurderes, at politiets nuværende grænsekontrolssystem (POLKON) ikke vil kunne håndtere de nye forordningskrav, hvorfor der skal udvikles et nyt POLKON II. Der udvikles først en prototype for at få erfaringer med integrationer til EU. Prototypen udvikles, så den om nødvendigt kan færdiggøres til at leve op til EU’s nye krav, tidsfrister og tests. Prototypen vil derfor kunne fungere som interimløsning sammen med nuværende POLKON, skulle udviklingen af POLKON II blive forsinket.
- 2) Nyt udstyr (hardware) til grænseovergangsstederne, som samtidig understøtter en effektiv og smidig grænsekontrolproces.

Det bemærkes, at en række andre myndigheder, primært udlændingemyndighederne, tilsvarende har ansvar for at implementere initiativerne inden for deres områder. Myndighedsaktiviteterne gennemføres separat, men samordnes på tværs via et tværministerielt program for implementeringen af eksisterende og kommende EU-retsakter på Schengenområdet.

## Tidsplan

Anskaffelserne vil ske via gennemførelse af EU-udbud. Projektet forventer at fastlægge udbudsstrategien umiddelbart efter gennemførelsen af en markedsdialog primo april 2020.

- Gennemførelsesfasen: primo 2020 – medio 2022
  - Offentliggørelse af udbud: forår 2020 (evt. udstyr separat: medio 2020)
  - Kontraktunderskrift: primo 2021 (evt. udstyr separat: medio 2021)
  - Idriftsættelse af løsning: februar 2022 (jf. aktuelle EU-frister)
- Realiseringsfase: medio 2022

## Udgifter ved projektet

Projektets omkostningsbaserede projektudgifter er aktuelt estimeret til 213,7 mio. kr. inkl. risikopulje og ekskl. renter (2020-pl) i perioden 2019-2031 jf. tabel 1. Frem mod kontraktindgåelse primo 2021 er de primære udgifter knyttet til eksterne konsulentydelse og juridisk bistand.

**Tabel 1**  
Omkostningsbaserede projektudgifter

Mio. kr., 2020-pl	Total	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Ikke-aktiverbare projektudgifter	90,9	3,7	29,4	22,2	35,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aktiverbare projektudgifter,	122,8	-	-	5,5	21,1	22,2	18,1	17,6	17,6	5,3	4,2	4,2	4,2	2,8
<b>Total ekskl. renter</b>	<b>213,7</b>	<b>3,7</b>	<b>29,4</b>	<b>27,6</b>	<b>56,8</b>	<b>22,2</b>	<b>18,1</b>	<b>17,6</b>	<b>17,6</b>	<b>5,3</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>2,8</b>
Renter	22,4	-	0,4	3,2	5,2	4,3	3,2	2,4	1,5	0,9	0,7	0,5	0,2	0,1
<b>Total inkl. renter</b>	<b>236,2</b>	<b>3,7</b>	<b>29,8</b>	<b>30,8</b>	<b>62,0</b>	<b>26,5</b>	<b>21,4</b>	<b>20,0</b>	<b>19,1</b>	<b>6,2</b>	<b>4,8</b>	<b>4,6</b>	<b>4,4</b>	<b>2,9</b>

Der vil ud over de beskrevne udgifter til projektgennemførelse, jf. tabel 1, også være varige afledte omkostninger som følge af projektet. De løbende afledte omkostninger er aktuelt estimeret til 39,3 mio. kr. i 2022 og 38,6 mio. kr. årligt fra 2023 og frem. De afledte omkostninger kan primært henføres til yderligere opgaver i grænsekontrollen samt drift og forvaltning som følge af den nye løsning og udstyret, jf. nedenfor.

Rigspolitiet vurderer hertil, at der fra 2026 og frem vil være forventede udgifter på 8,6 mio. kr. årligt forbundet med behov for reinvesterings og levetidsudskiftning af installeret udstyr i forbindelse med grænsekontrollen. Disse udgifter er ikke medtaget i ovenstående samlede skøn og skal ses i lyset af, at Rigspolitiet selv drifter løsningen og er ansvarlige for at undgå systemforældelse og teknisk gæld.

De samlede omkostninger kan ikke holdes inden for Rigspolitiets bevillingsmæssige rammer. En del af omkostningerne vil kunne medfinansieres af EU-midler under Fonden for Intern Sikkerhed (ISF). Den præcise medfinansiering er under afklaring. ISF behandler ansøgninger om tilskud til implementering af EU-retsakter fra alle relevante myndigheder, og der udestår en ansøgningsproces og afklaring af fordelingen af midler mellem de enkelte myndigheder. De omkostninger i 2020, der ikke kan medfinansieres af ISF, afholdes af de generelle reserver på finansloven for 2020.

Finansudvalget vil blive forelagt et særskilt aktstykke med anmodning om finansiering af omkostningerne i 2020 og den præcise fordeling mellem de generelle reserver og EU-midler fra ISF, når medfinansiering fra ISF er fastlagt. Det bemærkes, at denne proces afviger fra en normal proces for it-aktstykker, hvor beslutning om igangsættelse af projekt og finansiering tages samtidig.

Fsva. omkostningerne fra 2021 og frem vil de løbende blive håndteret i forbindelse med de årlige bevillingslove første gang på forslag til finanslov for 2021.

## Projektets gevinster

*Smart Borders*-projektet har kvalitetsforbedring som hovedformål. Projektet skal overordnet set resultere i en effektiv og smidig grænsekontrol, hvor politiets muligheder for at bekæmpe personel- og dokumentfalsk samt for at identificere tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold styrkes. Derudover vil projektet også give politiet forbedrede muligheder for retshåndhævelse.

Der er identificeret fem kvalitative gevinster i projektet:

- En så effektiv og smidig grænsekontrol som muligt, hvor selvbetjeningsløsninger i form af fx ”kiosker” afbøder et øget ressourcepres på politiets grænsekontrol og sikrer bedre passagergenemstrømning ved grænseovergangene.
- Styrket bekæmpelse af personelfalsk ved anvendelse og registrering af biometriske data i grænsekontrollen.
- Styrket bekæmpelse af dokumentfalsk ved udvikling af nyt software, som automatisk kontrollerer sikkerhedselementer i rejsedokumenter.
- Effektiv identifikation af ”overstay”, dvs. automatisk identifikation af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.
- Forbedrede muligheder for forebyggelse, afsløring og efterforskning af alvorlig kriminalitet og terror ved at kunne søge og identificere personer i de nye EES- og ETIAS-registre.

Der er endvidere identificeret én positiv og tre negative økonomiske gevinster i projektet. Disse gevinster fremgår af den udarbejdede business case, der er behandlet af Statens It-råd.

- Effektivisering af eksisterende opgaver i grænsekontrollen som følge af selvbetjening, automatisering og digitalisering (40,3 mio. kr.)
- Forvaltning og drift af POLKON II og relaterede systemer og udstyr, hvor især driften af udstyret udgør en væsentlig omkostningsforøgelse sammenlignet med i dag (-96,6 mio. kr.)
- Forventet levetidsudskiftning af installeret udstyr i forbindelse med grænsekontrollen (-51,4 mio. kr.)
- Nye forretningsmæssige opgaver i Rigspolitiet som følge af bl.a. afledt sagsbehandling (-13,2 mio. kr.)

Det bemærkes, at der på nuværende tidspunkt ikke er beregnet positive økonomiske gevinster for grænsekontrollen ved at etablere et øget antal e-gates i blandt andet de større lufthavne. Projektets business case vil på den baggrund skulle opdateres.

## Risikoprofil

De væsentligste risici ved projektet fremgår af den udarbejdede business case, der er behandlet af Statens It-råd. Nedenfor fremhæves de risici, som Rigspolitiet vurderer, som de mest kritiske. Disse risici er følgende:

- Opgradering og stabilisering af politiets integrationsplatform (POLIP), som skal orkestrere integrationer mellem bl.a. grænsekontrol og EU-systemer, gennemføres ikke som forventet. Risikoen imødegås ved løbende koordinering med POLIP-projektet, hurtige eskaleringer samt indflydelse på prioritering af POLIP-projektets leverancer.
- Det nye it-system POLKON II bliver ikke færdig i tide til at kunne imødekomme EU's frister for testforløb. Risikoen imødegås ved at udvikle en prototypeløsning på et nyt system dedikeret specifikt til at kunne imødekomme de nye EU-krav.

- Udvikling af en prototypeløsning på et nyt it-system kan kannibalisere på projektets generelle ressourcer. Risikoen håndteres ved at udarbejde en detaljeret tids- og aktivitetsplan.
- Det er en kompleks øvelse i samarbejde med grænseovergangsstedernes kommercielle aktører at nå frem til de rigtige løsninger for projektet inden for den snævre tidsramme. Risikoen mitigeres ved at etablere og fortsætte samarbejdsrelationer med grænseovergangssteder samt dedikere ressourcer til planlægning og eksekvering.
- It-nøgleressourcer skal anvendes på tværs af projekter med lille mulighed for alternative ressourcer. Risikoen mitigeres ved at sikre tæt og løbende koordination med resourceejere på tværs af projekterne.
- Projektet vil blive fordyret som følge af uforudsete forsinkelser hos fx andre medlemslande eller EU. Statens It-råd har ultimo februar 2020 anbefalet, at denne risiko synliggøres, estimeres og mitigeres. Risikoen er derfor tilføjet efter behandlingen i Statens It-råd. Der arbejdes på en plan for at afbøde risikoens konsekvenser, hvis den indtræffer.

Ud over de nævnte risici har projektet identificeret flere mindre risici. Der er på den baggrund estimeret en risikopulje på 32,1 mio. kr. svarende til ca. 85 procent af merudgifterne, hvis samtlige risici indtræffer.

### **Behandling i Statens It-råd**

Projektet har været forelagt Statens It-råd i februar 2020, hvis udtalelse vedlægges som bilag til dette aktstykke. Risikoprofilen for projektet blev angivet som *høj risiko*.

It-rådets anbefalinger til *Smart Borders*-projektet er:

1. *At projektet synliggør, hvornår der bør være truffet beslutning om, hvorvidt det er nødvendigt at gøre brug af muligheden for at anvende prototype som interimløsning for POLKON II.* Rigspolitiet vil i den kommende tid opdatere projektet materialet, således at beslutningstidspunktet er klart synliggjort. Det antages aktuelt, at beslutningstidspunktet vil være i den afsluttende fase af udbudsaktiviteterne, dvs. forventeligt omkring årsskiftet 2020/2021.
2. *At Rigspolitiet tydeliggør, hvordan fremtidige servicemål for grænsekontrollen er styrende for projektets succeskriterier, og at det afspejles i projektets gevinstbillede og risikostyring.* Rigspolitiet er enig i, at hensynet til en hensigtsmæssig passager gennemstrømning på især de største grænseovergangssteder er en styrende gevinst for projektet og dets valg af tekniske løsninger. Rigspolitiet vil i den kommende tid opdatere projektet materialet, så relevante forhold omkring hensyn til passager gennemstrømning er klart synliggjort i projektet materialet.
3. *At Rigspolitiet øger fokus på planlægningen af Smart Borders-projektets leverancer for ombygning og installation af udstyr.* Rigspolitiet er enig i, at projektet skal foretage en detaljeret planlægning af de fysiske tilpasninger på grænseovergangsstederne. Rigspolitiet er allerede i dialog med de største grænseovergangssteder omkring såvel dimensionering af udstyr som logistiske forhold omkring fx udstyrets placering. Rigspolitiet vil i det videre projektforløb intensivere denne dialog og foretage en detaljeret planlægning af de fysiske tilpasninger på grænseovergangsstederne i samarbejde med de kommercielle aktører.
4. *At Rigspolitiet synliggør og mitigerer for økonomiske risici ved forsinkelse af idriftsættelse af projektet forårsaget af forsinkelser hos andre medlemslande eller EU.* Rigspolitiet har tilføjet risikoen om forsinkelse hos andre medlemslande eller EU til projektets risikolog. Risikoen er

estimeret til ca. 17 mio. kr. på baggrund af en antagelse om, at projektet vil blive forlænget i otte måneder, hvis risikoen indtræffer. Projektets risikobudget er på den baggrund opskrevet sammenlignet med det materiale, som blev præsenteret for Statens It-råd. Rigspolitiet vil i det videre projektforsløb afsøge muligheder for at mitigere risikoen.

Rigspolitiet tilslutter sig samtlige af It-rådets anbefalinger.

### **Tidsplan for fremtidige orienteringer**

Tentativ tidsplan for orienteringer af Finansudvalget:

- Andet kvartal 2021 – Orientering om resultatet af det gennemførte udbud mv. samt projektstatus i øvrigt.
  - Andet kvartal 2022 – Orientering i forbindelse med overgang til drift, den afsluttende implementering samt projektstatus i øvrigt.
  - Andet kvartal 2023 – Orientering om projektets drift og effekter ca. et år efter overgang til drift.
- c. Aktstykket forelægges Finansudvalget med henblik på, at projektet igangsættes, og det forberedte udbud kan offentliggøres med henvisning til budgetvejledningens pkt. 2.2.18.1.2.
- d. Projektet har været forelagt Statens It-råd, hvis udtalelse vedlægges som bilag til dette aktstykke.
- e. Under henvisning til ovenstående anmodes om tilslutning til, at Rigspolitiet kan igangsætte anskaffelsen af en løsning til at understøtte politiets anvendelse af et nyt ind- og udrejsesystem (EES) og et nyt system for indrejsetilladelser (ETIAS) samt den fortsatte og udvidede anvendelse af Schengeninformationssystemet (SIS), herunder indgå kontrakt med kommende leverandører.
- De samlede projektudgifter er aktuelt estimeret til 213,7 mio. kr. inkl. risikopulje og ekskl. renter (2020-pl) i perioden 2019-2031.
- f. Finansministeriets tilslutning foreligger.

*København, den 25. marts 2020*

NICK HÆKKERUP

/ Lena Dyhr Toft Christensen

Til Finansudvalget.

Tiltrådt af et flertal i Finansudvalget den 02-04-2020 (udvalget med undtagelse af Enhedslistens medlem, der stemte imod aktstykket)