



272

Justitsministeriet. København, den 11. september 2024.

- a. Justitsministeriet anmoder Finansudvalget om tilslutning til, at Rigspolitiet kan fortsætte med at gennemføre anskaffelsen af en it-løsning til at understøtte politiets anvendelse af et nyt fælleseuropæisk ind- og udrejse-system (EES) og et nyt fælleseuropæisk system for indrejsetilladelser (ETIAS) samt den fortsatte og udvidede anvendelse af Schengeninformationssystemet (SIS), der samlet benævnes som Smart Borders-projektet.

Som følge af bl.a. gentagne forsinkelser fra EU pågår der en samlet replanlægning og konsolidering af udgifterne forbundet med implementeringen af Schengenretsakterne, herunder ETIAS, EES, SIS, Visa Information System (VIS) og Interoperabilitet (IO), som forventeligt afsluttes i 2. halvår 2024. Der kan derfor ikke på det nuværende grundlag forelægges en endeligt konsolideret plan for Smart Borders-projektet, og derfor anmodes der om Finansudvalgets tilslutning til at videreføre projektet inden for en ny økonomisk ramme på 295,0 mio. kr. (2024-pl), hvilket er en forhøjelse på 54,1 mio. kr. ift. senest godkendte aktstykke. Den nye ramme skal sikre, at Rigspolitiet kan fortsætte de nødvendige projektaktiviteter frem til, at replanlægningen foreligger.

Når replanlægningen foreligger, forventeligt ultimo 2024, er det Rigspolitiets forventning at forelægge et nyt søgende aktstykke for Finansudvalget med en ny samlet plan for Smart Borders-projektet. De økonomiske estimater, der fremlægges i dette aktstykke, er således forbundet med en vis usikkerhed og vil blive genforelagt i forbindelse hermed.

De samlede udgifter afholdes af den på finansloven opførte bevilling på § 11.23.01. *Politiet og den lokale anklagemyndighed mv.*

- b. Formålet med Schengenretsakterne er at styrke grænsekontrollen med de ydre grænser, herunder i lufthavne, og udlændingekontrollens registrering af tredjelandsborgeres ind- og udrejse af EU. Hertil har retsakterne til formål at understøtte politiets retshåndhævelse i forbindelse med efterforskning og forebyggelse af grænseoverskridende kriminalitet og terror.

Replanlægningen af retsakterne har betydning for de estimerede udgifter for de it-projekter på Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets område, der har til formål at implementere retsakterne, og som tidligere har været forelagt Finansudvalget. På Justitsministeriets område gælder dette Rigspolitiets it-projekter Smart Borders og SIRENE3, der senest er forelagt

Finansudvalget ved akt. 153 af 24. august 2023 og akt. 235 af 27. juni 2024. På Udlændinge- og Integrationsministeriets område gælder dette Schengen it-programmet, der senest er forelagt ved akt. L af 16. november 2023 og brev til Finansudvalget af 19. juni 2024.

Nærværende aktstykke forelægges Finansudvalget, fordi der er konstateret væsentlige ændringer af projektudgifterne, tidsplanen og gevinsterne i forhold til det oprindelige aktstykke, der blev forelagt Finansudvalget i april 2020, jf. Budgetvejledning punkt 2.2.18.1.2. Herudover forelægges aktstykket for Finansudvalget med henblik på at sikre Finansudvalgets tilslutning inden projektet disponerer ud over den af Finansudvalget godkendte økonomiske baseline for projektudgifter på 240,9 mio. kr. (2024-pl), jf. akt. 155 af 2. april 2020.

Finansudvalget blev i august 2023 orienteret om, at Rigspolitiet havde konstateret, at Smart Borders-projektets afslutningsdato var forsinket med mere end tre måneder, og at projektets brutto- og netto-gevinster forventedes at blive forværret væsentligt, jf. akt. 153 af 24. august 2023. På daværende tidspunkt var det imidlertid ikke muligt for Rigspolitiet at fastlægge en opdateret tidsplan eller beregne de samlede økonomiske konsekvenser, da der i EU-regi ikke var fastsat en idriftsættelsesdato for så vidt angik EES og ETIAS.

EU-kommissionen har i februar 2024 offentliggjort foreløbige forventede idriftsættelsestidspunkter for EES i oktober 2024 og for ETIAS i april 2025, som i juli 2024 er blevet udskudt til hhv. november 2024 og maj 2025. EU-kommissionen har i forbindelse med udmeldingen gjort opmærksom på, at de nye idriftsættelsesdatoer vil blive endeligt bekræftet af EU-kommissionen i løbet af september 2024.

Ved akt. 155 af 2. april 2020 oplyste Rigspolitiet, at projektet forventedes afsluttet medio 2022, mens projektet nu forventes afsluttet ultimo 2025, hvilket svarer til en forsinkelse på 43 måneder. Udgifterne til projektets gennemførelse blev i akt. 155 af 2. april 2020 estimeret til i alt 240,9 mio. kr. inkl. risikopulje og ekskl. renter (2024-pl) i perioden 2019-2031. Udgifterne til projektets gennemførelse er nu foreløbigt estimeret til 397,4 mio. kr. inkl. risikopulje og ekskl. renter i perioden 2019-2034 og er dermed blevet opjusteret med 156,4 mio. kr. (2024-pl). Estimerterne er behæftet med en vis usikkerhed grundet den igangværende konsolidering af udgifter til implementering af retsakter på Schengen-området.

Fordyrelsen skyldes overordnet set følgende:

- 1) EU har udskudt idriftsættelsesdatoen for EES og ETIAS otte gange, hvilket bl.a. har medført afledte projektomkostninger til projektorganisationen i en forlænget periode.
- 2) Udvidelser i projektets scope, som dels skyldes krav fra EU, dels udvidelse og justeringer af løsningen, herunder bl.a. funktionalitet til udlændingekontrol og retshåndhævelse samt en konsolidering af projektets samlede omkostninger.
- 3) En forøgelse af risikopuljen.

Projektets oprindelige nettogevinst var estimeret til -735,1 mio. kr., mens nettogevinsten, med udgangspunkt i de foreløbigt estimerede udgifter til projektets gennemførelse på 397,4 mio. kr., nu er estimeret til -1.515,2 mio. kr. inkl. risikopulje (2024-pl), dvs. en forværrelse på -780,1 mio. kr. Forværrelsen skyldes hovedsageligt de forøgede projektudgifter kombineret med stigende driftsudgifter, hvoraf sidstnævnte særligt skyldes behovet for en styrket operativ grænseindsats, særligt i lufthavne.

Baggrund om Smart Borders-projektet

For at forbedre Den Europæiske Unions sikkerhed og styrke kontrollen med unionens ydre Schengenrænser og med udlændinge uden lovligt ophold 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.

EU har i den forbindelse bl.a. igangsat udviklingen af to nye europæiske it-systemer, hhv. et nyt ind- og udrejsesystem (EES) og et nyt system for indrejsetilladelser (ETIAS), som Schengen medlemslandene skal anvende og understøtte med nationale systemer.

Danmark har med Folketingets samtykke tilsluttet sig de nye forordninger, der derfor skal implementeres af de danske myndigheder, *jf. beslutningsforslag nr. B 104, B 105 og B 32 af 2018*. For at sikre, at dansk politi kan leve op til kravene heri, har det været nødvendigt at anskaffe nye it-systemer, der kan korrespondere med de nye europæiske it-systemer.

Smart Borders-projektet har tre overordnede formål:

- 1) En styrket og effektiv grænsekontrol ved de ydre Schengengrænser ved at ibrugtage nye EU-systemer for ind- og udrejseregistrering (EES) og ansøgning om indrejsetilladelse (ETIAS) samt forbedre anvendelsen af det eksisterende Schengeninformationssystem (SIS).
- 2) Forbedrede muligheder for udlændingekontrol ved at søge i de nye EU-systemer, EES og ETIAS med henblik på at kunne kontrollere, at udlændinge, der opholder sig i Danmark, har gyldigt grundlag herfor.
- 3) Forbedrede muligheder for retshåndhævelse ved at søge i de nye EU-systemer (EES og ETIAS) med henblik på forebyggelse og efterforskning af alvorlig kriminalitet og terror.

Tidsplan

Der forventes en samlet forsinkelse på 43 måneder, idet afslutningen af projektet er rykket fra medio 2022 til ultimo december 2025.

Forsinkelsen skyldes for det første, at EU-kommissionen otte gange har rykket idriftsættelsen af det nye ind- og udrejsesystem (EES) og det nye system for indrejsetilladelser (ETIAS) fra henholdsvis februar 2022 og september 2022 til henholdsvis november 2024 og maj 2025. Idriftsættelsen af EES og ETIAS er således blevet forsinket med 32 måneder.

For det andet har EU-kommissionen foretaget væsentlige udvidelser af funktionaliteten i ETIAS. Det har medført, at implementeringen af ETIAS skal gennemføres som en del af selve projektet og ikke som en del af driftsaktiviteterne som tidligere forudsat. Derudover er der indregnet yderligere tid til nedlukning af projektet i forhold til det oprindelige aktstykke. Disse forhold har samlet set medført en forsinkelse på yderligere 11 måneder.

Med henblik på at sikre, at dele af løsningen kan ibrugtages før idriftsættelsen af EES og ETIAS, er der udviklet en funktionalitet, som fx muliggjorde, at bl.a. selvbetjenings-eGates i Københavns Lufthavn og Billund Lufthavn kunne tages i brug i sommeren 2024, dvs. inden idriftsættelse af EU-systemerne.

Projektets udgifter

Finansudvalget gav med *akt. 155 af 2. april 2020* tilslutning til, at Rigspolitiet i forbindelse med Smart Borders-projektet kunne gennemføre anskaffelsen af en løsning, hvor de samlede projektudgifter var estimeret til 240,9 mio. kr. inkl. risikopulje og ekskl. renter (2024-pl).

Udgifterne til projektets gennemførelse er nu estimeret til 397,4 mio. kr. inkl. risikopulje og ekskl. renter (2024-pl) i perioden 2019-2034, *jf. tabel 1*.

Tabel 1
Omkostningsbaserede projektudgifter

Mio. kr. (2024-pl)	Total	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Aktiverbare projektudgifter, af-skrivninger	145,4	-	-	-	0,1	0,3	4,6	16,5	18,0	18,0	18,0	18,0	17,8	17,8	13,8	1,8	0,7
Ikke-aktiverbare projektudgifter	252,0	4,2	20,6	31,7	36,5	13,6	56,3	89,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Heraf risikopulje	56,9	-	-	-	-	-	-	56,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total ekskl. renter	397,4	4,2	20,6	31,7	36,5	13,9	60,9	105,6	18,0	18,0	18,0	18,0	17,8	17,8	13,8	1,8	0,7
Renter	32,9	-	0,0	0,0	0,3	1,2	3,8	6,0	5,7	4,8	3,9	3,0	2,2	1,3	0,5	0,1	0,0
Total inkl. renter	430,3	4,2	20,6	31,7	36,8	15,1	64,8	111,6	23,8	22,9	22,0	21,0	19,9	19,0	14,3	1,9	0,7

Anm.: Tallene er afrundet til nærmeste 0,1 mio. kr., hvorfor der kan forekomme afvigelse i totalerne.

Kilde: Rigspolitiet.

De væsentligste årsager til projektudgifternes på nuværende tidspunkt forventede nettofordyrelse på 156,4 mio. kr. inkl. risikopulje ekskl. renter (2024-pl) i perioden 2019-2034 vurderes for det første at kunne henføres til projektets forsinkelse på 43 måneder, der vurderes at have medført en forøgelse af projektudgifterne med 71,6 mio. kr. (2024-pl). For det andet er der siden projektstart sket en genberegning af økonomien, hvilket har medført en stigning i projektudgifterne på 64,1 mio. kr. (2024-pl). Denne genberegning har medført en opjustering af den tilknyttede projektorganisation (både interne ressourcer i politiet og eksterne konsulenter), opjustering af implementeringsindsatsen og indregning af overheadkostninger til interne årsværk. For det tredje kan fordyrelsen af projektudgifterne henføres til en generel forøgelse af risikoen ved projektet. Risikopuljen er således forøget fra 36,2 til 56,9 mio. kr., dvs. en samlet forøgelse på 20,7 mio. kr. (2024-pl), hvilket særligt har sammenhæng med usikkerhed om de endelige idriftsættelsesdatoer for de nye EU-systemer.

I lyset af usikkerheden søges der i første omgang om at hæve disponeringsgrænsen til 295,0 mio. kr., så Rigspolitiet kan fortsætte de nødvendige projektaktiviteter indtil der er foretaget en replanlægning og konsolidering af udgifterne, forventeligt ved udgangen af 2024. De 295,0 mio. kr. er således udtryk for de midler, Rigspolitiet forventer at have behov for at disponere over, indtil at udgifterne er konsolideret.

De samlede udgifter afholdes af den på finansloven opførte bevilling på § 11.23.01. Politiet og den lokale anklagemyndighed mv. Udgifterne er i 2020-2023 delvist finansieret ved tilførsler fra den på finansloven opførte reserve på § 35.11.45. Reserve til implementering af EU-retsakter på Schengenområdet.

De samlede udgifter forbundet med det fortsatte arbejde med at gennemføre anskaffelsen af en løsning til Smart Borders-projektet afholdes ligeledes af den på finansloven opførte bevilling på § 11.23.01. Politiet og den lokale anklagemyndighed mv. og påregnes herudover finansieret af tilførsler fra de opførte midler på § 35.11.45.20. Reserve til implementering af EU-retsakter på Schengenområdet.

Projektets gevinster

Projektet skal overordnet set resultere i en effektiv og smidig grænsekontrol samt styrke mulighederne for at identificere tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Derudover vil projektet også styrke politiets retshåndhævelsesmuligheder samt Schengensamarbejdet generelt, herunder ved at understøtte politiets efterforskning og internationale kommunikation.

Der er identificeret fem kvalitative gevinster i projektet:

- En mere effektiv grænsekontrol, hvor selvbetjeningsløsninger i form af fx ”selvbetjeningskiosker” og eGates afbøder et øget ressourcepres på politiets grænsekontrol og sikrer en mere effektiv passagergennemstrømning 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.
- Mere effektiv identifikation af tredjelandsstatsborgere 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.

Smart Borders medfører efter fordyrelsen en samlet negativ bruttogeinst på –1.117,8 mio. kr. (2024-pl) i perioden 2019-2034, jf. tabel 2.

Mio. kr. (2024-pl)	Total	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Budgetmæssige	-1.117,8	-	-	-	-14,5	-38,3	-58,2	-102,7	-108,0	-107,8	-107,8	-99,5	-99,5	-99,5	-99,5	-99,5	-83,0
Produktivitets	-0,0	-	-	-	-0,0	0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	0,0
Samfundsøkonomisk	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale bruttogeinster	-1.117,8	-	-	-	-14,5	-38,3	-58,2	-102,7	-108,0	-107,8	-107,8	-99,5	-99,5	-99,5	-99,5	-99,5	-83,0

Anm.: Tallene er afrundet til nærmeste 0,1 mio. kr., hvorfor der kan forekomme afvigelser i totalerne.

Kilde: Rigspolitiet.

Af tabel 3 fremgår en sammenligning af de nye estimater på projektets samlede omkostninger (projektudgifter samt budgetmæssige gevinster) med estimaterne fra *akt. 155 af 2. april 2020*. Der er i alt tale om en fordyrelse på 787,6 mio. kr. fordelt på projektudgifter (156,4 mio. kr.), renter (7,6 mio. kr.) og en forværrelse af de negative budgetmæssige gevinster til øgede omkostninger til drift og vedligehold (623,6 mio. kr.) (2024-pl).

Forværrelsen af de negative budgetmæssige bruttogeinster med 623,6 mio. kr. (2024-pl) i perioden 2019-2034 skyldes særligt, at der som led i implementeringsarbejdet har vist sig behov for at styrke den operative grænsekontrol mere end oprindeligt forudsat, hvilket øger det forventede ressourcetræk i politiet. Den operative grænsekontrol vil have meraktivitet, der kan inddeles i fem overordnede opgaveområder:

1. Overvågning og support af selvbetjeningsløsninger.
2. Procestidsforøgelse i forbindelse med 1. linjekontrol som følge af EES-krav til registrering og kontrol af særligt biometriske oplysninger.
3. Øget opgavemængde i forbindelse med 2. linjekontrol som følge af flere sager om overstay, afvisninger mv.
4. Procestidsforøgelse ved håndtering af sømænds på- og afmønstring.
5. Øvrige opnormeringer ifm. udvidelse af lufthavne mv.

Ud over udgifterne til den styrkede ydre grænsekontrol vil der være driftsomkostninger, som primært kan henføres til vedligeholdelse og support af it.

Tabel 3

Sammenligning mellem akt.155 af 2. april 2020 og de nye estimater

Mio. kr. (2024-pl)	Total	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Samlede projektudgifter ekskl. Renter																	
Akt. 155 af 2. april 2020	240,9	4,1	33,1	31,2	64,1	25,1	20,4	19,8	19,8	6,0	4,7	4,7	4,7	3,1	-	-	-
Nye estimater	397,4	4,2	20,6	31,7	36,5	13,9	60,9	105,6	18,0	18,0	18,0	18,0	17,8	17,8	13,8	1,8	0,7
Difference	156,4	0,0	-12,6	0,5	-27,6	-11,2	40,5	85,8	-1,8	12,1	13,3	13,3	13,1	14,6	13,8	1,8	0,7
Renter																	
Akt. 155 af 2. april 2020	25,3	-	0,5	3,6	5,9	4,8	3,7	2,7	1,7	1,0	0,7	0,5	0,3	0,1	-	-	-
Nye estimater	32,9	-	0,0	0,0	0,3	1,2	3,8	6,0	5,7	4,8	3,9	3,0	2,2	1,3	0,5	0,1	0,0
Difference	7,6	-	-0,5	-3,6	-5,6	-3,6	0,2	3,3	4,1	3,8	3,2	2,5	1,9	1,2	0,5	0,1	0,0
Budgetmæssige bruttogevinster																	
Akt. 155 af 2. april 2020	494,2	-	-	-	44,3	43,5	43,5	43,5	53,2	53,2	53,2	53,2	53,2	53,2	-	-	-
Nye estimater	1.117,8	-	-	-	14,5	38,3	58,2	102,7	108,0	107,8	107,8	99,5	99,5	99,5	99,5	99,5	83,0
Difference	623,6	-	-	-	-29,8	-5,3	14,6	59,2	54,8	54,6	54,6	46,3	46,3	46,3	99,5	99,5	83,0
Politiets samlede omkostninger pr. år																	
Akt. 155 af 2. april 2020	760,4	4,1	33,6	34,8	114,2	73,4	67,6	66,0	74,7	60,2	58,7	58,4	58,2	56,4	-	-	-
Nye estimater	1.548,1	4,2	20,6	31,7	51,3	53,4	122,9	214,4	131,7	130,7	129,8	120,5	119,4	118,5	113,7	101,4	83,8
Difference	787,6	0,0	-13,0	-3,1	-62,9	-20,1	55,3	148,3	57,0	70,5	71,1	62,1	61,2	62,1	113,7	101,4	83,8

Anm.: Tallene er afrundet til nærmeste 0,1 mio. kr., hvorfor der kan forekomme afvigelser i totalerne.

Kilde: Rigspolitiet.

Behandling i Statens It-råd

Projektet har oprindeligt været forelagt Statens It-råd i februar 2020 med henblik på igangsættelsen af projektet. Projektet har siden været forelagt Statens It-råd i hhv. september 2023 og juni 2024 med henblik på Statens It-råds vurdering af projektets status og fremdrift, idet der har været konstateret væsentlige ændringer i projektet. Risikoprofilen er både ved den oprindelige og den seneste vurdering angivet som havende en høj risiko.

Statens It-råd har på baggrund af drøftelserne på mødet i juni 2024 ikke nye anbefalinger til projektet.

Statens It-råd pointerer dog i anbefalingsbrevet, jf. Statens It-råds anbefalinger ved risikovurderingen i marts 2020, vigtigheden af løbende at synliggøre og mitigere for økonomiske risici ved forsinkelse af idriftsættelse af projektet forårsaget af forsinkelser hos andre medlemslande eller EU. Desuden bør der efter idriftsættelse være fokus på optimering af de nye processer for at realisere gevinsterne ved de elektroniske registreringer og selvbetjeningsmulighederne. Seneste udtalelse fra Statens It-råd vedlægges som bilag til dette aktstykke.

For en beskrivelse af Statens It-råds oprindelige anbefalinger fra 2020 og Rigspolitiets håndtering deraf henvises til *akt. 155 af 2. april 2020*.

Tidsplan for fremtidige orienteringer

Finansudvalget vil ultimo 2024 blive forelagt et nyt søgende aktstykke ift. Smart Borders-projektet, når konsolideringen af de samlede projekt- og driftsomkostninger samt tidsplan ift. implementering af Schengen-retsakterne, herunder også Smart Borders-projektet, foreligger.

Udover ovenstående søgende aktstykke er den nye tidsplan for orienteringer af Finansudvalget følgende:

- 1. kvartal 2026 – Orientering i forbindelse med overgang til drift, den afsluttende implementering samt projektstatus i øvrigt.
 - 1. kvartal 2027 – Orientering om projektets drift og effekter ca. et år efter overgang til drift.
- c. Aktstykket forelægges Finansudvalget med henblik på, at projektet kan fortsætte på trods af væsentlige ændringer i projektets økonomi, tidsplan og gevinster, *jf. budgetvejledningens pkt. 2.2.18.1.2.*
- d. Projektet har været forelagt Statens It-råd, hvis seneste udtalelse vedlægges som bilag til dette aktstykke.
- e. Under henvisning til ovenstående anmodes om Finansudvalgets tilslutning til, at Rigspolitiet kan fortsætte med at gennemføre anskaffelsen af en it-løsning, til at understøtte politiets anvendelse af et nyt fælleseuropæisk ind- og udrejsesystem (EES) og et nyt fælleseuropæisk system for indrejsetilladelser (ETIAS) samt den fortsatte og udvidede anvendelse af Schengeninformationssystemet (SIS), der samlet benævnes som Smart Borders-projektet.
- Der anmodes for nuværende om Finansudvalgets tilslutning til at videreføre projektet inden for en ny økonomisk ramme på 295,0 mio. kr. (2024-pl), hvilket er en forhøjelse på 54,1 mio. kr. ift. senest godkendte aktstykke. Finansudvalget vil forventeligt ultimo 2024 blive forelagt et nyt søgende aktstykke for projektet, når der er foretaget en replanlægning og konsolidering af de samlede udgifter til implementering af Schengen-retsakter.
- De samlede udgifter afholdes af den på finansloven opførte bevilling på § 11.23.01. *Politiet og den lokale anklagemyndighed mv.*
- f. Finansministeriets tilslutning foreligger.

København, den 11. september 2024

PETER HUMMELGAARD

/ Emil Sølvér Rehling

Til Finansudvalget.