



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 9. marts 2023
Kontor: Kontoret for Organiseret
Kriminalitet
Sagsbeh: Maise Biørn Jørgensen
Sagsnr.: 2022-6100-0044
Dok.: 2691554

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indsamling og overførsel af forhåndsinformation om passagerer (API) med henblik på at forbedre og lette kontrollen ved de ydre grænser, om ændring af forordningen (EU) 2019/817 og forordning (EU) 2018/1726 og om ophævelse af Rådets direktiv 2004/82/EF samt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indsamling og videregivelse af forhåndsinformation om passagerer med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, og om ændring af forordning (EU) 2019/818

KOM(2022)729 og KOM(2022)731

Nyt notat.

1. Resumé

Kommissionen har den 14. december 2022 fremsat forslag til to forordninger om indsamling og videregivelse af forhåndsoplysninger om passagerer (API-oplysninger) til brug for hhv. grænsekontrol og retshåndhævelsesformål. Forslagene har til formål at sikre en større harmonisering af reglerne om indsamling, overførsel og behandling af API-oplysninger. Med forordningsforslagene lægges der bl.a. op til at etablere en central router for API-oplysninger, der skal fungere som et enkelt forbindelsespunkt mellem medlemslandene og luftfartsselskaberne. Forslagene er omfattet af retsforbeholdet. Forordningsforslaget om brugen af API-oplysninger til brug for grænsekontrol udgør en udbygning af Schengenreglerne, hvorfor Danmark kan beslutte at gennemføre forordningen i dansk ret på mellemstatsligt grundlag efter vedtagelsen. Forordningsforslaget om brugen af API-oplys-

ninger til brug for retshåndhævelsesformål udgør derimod ikke en udbygning af Schengenreglerne, hvorfor forordningen ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslagenes indhold, som må forventes at styrke grænsekontrollen ved de ydre grænser samt politiets muligheder for at bekæmpe alvorlig kriminalitet. Regeringen har samtidig fokus på at afklare Danmarks stilling i det fremtidige API-samarbejde.

2. Baggrund

Den 14. december 2022 fremsatte Kommissionen forslag til to forordninger om brugen af forhåndsoplysninger om passagerer til brug for hhv. grænsekontrol og bekæmpelse af ulovlig indvandring samt til brug for forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet (retshåndhævelsesformål). De to forordningsforslag udgør Kommissionens initiativ til at styrke brugen af forhåndsoplysninger om passagerer til at forbedre grænsekontrollen ved de ydre grænser samt at forebygge risiko for terrorisme og grov kriminalitet.

Forhåndsoplysninger om flypassagerer – såkaldt Advance Passenger Information (API-oplysninger) – er oplysninger om flypassagerer, der registreres ved check-in, dvs. bl.a. den anvendte rejseselegitimations nummer og type, personens nationalitet, fulde navn, fødselsdato, det grænseovergangssted, der vil blive benyttet med henblik på indrejse i landet m.v.

Begge forslag til forordninger er oversendt til Rådet den 6. februar 2023 i dansk sprogversion. Forordningsforslaget om indsamling og videregivelse af API-oplysninger til forbedring af grænsekontrollen ved de ydre grænser er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2, litra b og d, samt artikel 79, stk. 2, litra c, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet"). Da forordningsforslaget udgør en udbygning af Schengenreglerne, skal Danmark imidlertid i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter Rådets vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret. Såfremt Danmark tilslutter sig forordningen, skabes en mellemstatslig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemslande.

Forordningsforslaget om indsamling og videregivelse af API-oplysninger til brug for at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (retshåndhævelsesformål) er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 82, stk. 1, litra d og artikel 87, stk. 2, litra a og skal ligeledes behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Også dette forslag er omfattet af retsforbeholdet, men udgør *ikke* en udbygning af Schengenreglerne. Danmark vil derfor ikke kunne træffe afgørelse om at gennemføre forordningen i dansk ret, og forordningen vil ikke være bindende for og ikke finde anvendelse i Danmark.

3. Formål og indhold

Forordningsforslagene har overordnet til formål at sikre en større harmonisering af reglerne om indsamling, overførsel og behandling af API-oplysninger, herunder at medlemslandene anvender ensartede kriterier for indsamling og overførsel af API-oplysninger med henblik på kontrol ved de ydre grænser og bekæmpelse af ulovlig indvandring samt at fastsætte bedre regler for luftfartsselskabers indsamling og videregivelse af API-oplysninger med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (retshåndhævelsesformål).

Ifølge forslagene skal der oprettes en central router, der skal fungere som et enkelt forbindelsespunkt mellem medlemslandene og luftfartsselskaberne, hvilket fastlægger en fælles EU-tilgang til indsamling og overførsel af API-oplysninger. EU-agenturet eu-LISA vil være ansvarlig for udformning, udvikling, hosting og teknisk forvaltning af routeren. Luftfartsselskaberne skal videregive API-oplysninger til routeren, som herefter vil sende oplysningerne til de relevante myndigheder i medlemslandene. Overførslen af API-oplysninger gennem routeren vil bl.a. understøtte overvågningen af flyvninger og dermed mindske sandsynligheden for, at et luftfartsselskab ikke har overholdt forpligtelsen til at meddele API-oplysninger som foreskrevet i forslagene. Medlemslandene skal ifølge forordningsforslagene udpege en eller flere nationale tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for at føre tilsyn med, at luftfartsselskaberne anvender bestemmelserne i forordningerne og sikrer, at bestemmelserne overholdes.

Kommissionen fastsætter datoen for routerens idriftsættelse ved hjælp af en gennemførelsesretsakt, når eu-LISA har underrettet Kommissionen om, at udviklingsfasen er afsluttet, og en omfattende test af routeren er gennemført. Kommissionen forventer, at routeren kan idriftsættes i 2030, hvorefter luft-

fartsselskaberne og medlemslandene vil være forpligtet til at anvende routeren. Kommissionen har samtidig lagt op til, at routeren kan anvendes frivilligt, når routeren starter med at operere, hvilket forventes at være 2 år før idriftsættelsen af routeren. Luftfartsselskaberne kan således i denne periode anvende routeren til at overføre API-oplysninger i overensstemmelse med Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer (API-direktivet), forudsat at den ansvarlige myndighed i det pågældende medlemsland har givet samtykke hertil.

Forordningsforslaget om indsamling og videregivelse af API-oplysninger til grænsekontrol

Forordningsforslaget fastsætter regler for luftfartsselskabers indsamling af API-oplysninger på flyvninger til Unionen, luftfartsselskabers overførsel af API-oplysninger til routeren og overførsel af API-oplysninger fra routeren til de kompetente grænsemyndigheder.

Indsamling og anvendelse af API-oplysninger er i dag reguleret af Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer (API-direktivet). API-direktivet pålægger luftfartsselskaberne en forpligtelse til efter anmodning at overføre API-oplysninger til grænsemyndighederne i bestemmelseslandet forud for flyets start, men direktivet pålægger ikke medlemslandene en forpligtelse til at anmode luftfartsselskaberne om API-oplysninger, hvilket skaber uoverensstemmelser i den måde, hvorpå oplysningerne indsamles og anvendes, idet nogle medlemslande systematisk indsamler API-oplysninger, mens andre ikke gør. Derudover fastsætter API-direktivet kun begrænsede kriterier for indsamling, overførsel og behandling af API-oplysninger. Det fører til forskellig praksis, som ifølge Kommissionen bl.a. hæmmer grænsekontrollen og kan udgøre en byrde for luftfartsselskaber, der skal overholde forskellige krav. Forordningsforslaget har derfor særligt til formål at sikre, at der effektivt kan foretages systematisk kontrol af alle flypassagerer, der rejser med fly til Unionen, samt at medlemslandene anvender ensartede kriterier for indsamling og overførsel af API-oplysninger med henblik på grænsekontrol og bekæmpelse af ulovlig indvandring.

Forordningsforslaget forpligter alle luftfartsselskaber, der foretager regelmæssige og ikkeregelmæssige flyvninger til Unionen, jf. forordningens artikel 3.

Med artikel 6 i forordningsforslaget lægges der op til, at luftfartsselskaberne skal overføre API-oplysninger til routeren elektronisk både ved indtjeningen og umiddelbart efter lukningen af flyvningen, dvs. at der overføres API-oplysninger på hver enkelt passager to gange, hvilket er oftere, end hvad luftfartsselskaberne er forpligtet til i dag.

Ifølge artikel 7 i forordningsforslaget må de kompetente grænsemyndigheder udelukkende behandle API-oplysninger med henblik på grænsekontrol ved de ydre grænser og bekæmpe ulovlig indvandring.

Der lægges med forslagets artikel 8 op til, at luftfartsselskaberne og de kompetente grænsemyndigheder opbevarer API-oplysninger i en periode på 48 timer fra flyets afgang, hvorefter oplysningerne skal slettes. Den nye tidsgrænse på 48 timer er en udvidelse, da myndighederne og luftfartsselskaberne i dag skal slette oplysningerne efter 24 timer.

Forordningsforslaget om indsamling og videregivelse af API-oplysninger til retshåndhævelsesformål

Forordningsforslaget fastsætter regler om luftfartsselskabers indsamling af API-oplysninger vedrørende flyvninger uden for EU og udvalgte flyvninger inden for EU, luftfartsselskabers overførsel af API-oplysninger til routeren og overførsel af API-oplysninger om flyvninger uden for EU og udvalgte flyvninger inden for EU til passageroplysningsenhederne.

Formålet med forslaget til forordning er at fastsætte bedre regler for luftfartsselskabers indsamling og videregivelse af API-oplysninger med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Således lægges der op til i højere grad end i dag at gøre brug af API-oplysninger i kombination med passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) – dvs. oplysninger, som passagerer har afgivet i forbindelse med rejser, f.eks. betalingsoplysninger, oplysninger om medpassagerer, fulde rejseplan, bagageoplysninger mv. – for flyvninger inden for Schengenområdet. Medlemslandene kan ifølge artikel 2 i Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passageroplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (PNR-direktivet) beslutte at anvende direktivet til flyvninger inden for EU. Ifølge Kommissionen udgør API-oplysninger ikke kun et vigtigt redskab til grænseforvaltningen, men også et vigtigt redskab med hensyn til retshåndhævelse, navnlig bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme. En kombineret anvendelse af PNR-oplysninger og API-oplysninger forud for

en passagers ankomst gør det muligt for retshåndhævende myndigheder at foretage en vurdering og nærmere kontrol af personer, som mest sandsynligt udgør en trussel mod sikkerheden.

Forordningsforslaget forpligter luftfartsselskaber, der udfører ruteflyvninger eller ikke-ruteflyvninger uden for EU og flyvninger inden for EU. Dette indebærer, at luftfartsselskaberne overfører API-oplysninger på samtlige flyvninger til routeren. Medlemslandene udarbejder hver lister over udvalgte flyvninger inden for EU med planlagte landinger eller afgang fra medlemslandets område. Et medlemslands liste over udvalgte flyvninger i EU udarbejdes på baggrund af en vurdering, der foretages af medlemslandet og revideres regelmæssigt. Medlemslandenes lister med udvalgte intra-EU-flyvninger skal forelægges for eu-LISA med henblik på kun at modtage API-oplysninger på disse udvalgte flyvninger. Dette er en udvidelse af anvendelsesområdet i forhold til API-direktivet, der alene vedrører flyvninger fra tredjelande ind i EU.

Luftfartsselskaberne skal indsamle og videregive API-oplysninger til routeren på samme vis som forordningsforslaget om indsamling af videregivelse af API-oplysninger til grænsekontrol.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver i forhold til begge forordningsforslag. Der foreligger endnu ikke udtalelser fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forhold til nærhedsprincippet for forordningsforslaget om indsamling af videregivelse af API-oplysninger til grænsekontrol anført, at TEUF udtrykkeligt giver Unionen beføjelse til at udvikle en fælles politik for den kontrol, som personer, der passerer de ydre grænser, skal underkastes, og en effektiv kontrol ved de ydre grænser kræver en sammenhængende tilgang i hele Schengenområdet, herunder muligheden for forudgående kontrol af rejsende med API-oplysninger.

Derudover fremhæver Kommissionen, at i overensstemmelse med begreberne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/817 af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende grænser og visum (interoperabilitetsforordningen) kan den centraliserede overførsel af API-oplysninger i fremtiden føre

til, at oplysningerne anvendes til at søge i forskellige databaser (SIS, Euro-poloplysninger) via den europæiske søgeportal. Anvendelsen af API-oplysninger ved de ydre grænser vil desuden effektivt supplere den forestående gennemførelse af det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og ind- og udrejsesystemet (EES). Brugen af API-oplysninger vil ifølge Kommissionen fortsat være nødvendig for forvaltningen af de ydre grænser, da det forhåndsinformerer grænsemyndighederne om, hvorvidt en rejsende rent faktisk er gået om bord på et fly og er ved at rejse ind i Schengenområdet, og letter dermed den grænsekontrol, der vil finde sted, når den rejsende ankommer til de ydre grænser.

Kommissionen har i forhold til nærhedsprincippet for forordningsforslaget om indsamling og videregivelse af API-oplysninger til retshåndhævelsesformål anført, at de retshåndhævende myndigheder skal have effektive redskaber til at bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet og ved at sikre, at der sker en sammenhængende indsats på EU-niveau, vil forslaget bidrage til at øge sikkerheden i medlemslandene og dermed i EU som helhed.

Kommissionen henviser til, at API-direktivet udgør en del af Schengenreglerne og derfor ikke regulerer indsamlingen og videregivelsen af API-oplysninger om flyvninger inden for EU. API-oplysninger kan således ikke supplere PNR-oplysninger på flyvninger inden for EU, hvilket har medført, at medlemslandene har gennemført forskellige foranstaltninger, der tager sigte på at kompensere for manglende oplysninger om passagerens identitet. En indsats på EU-niveau vil derfor hjælpe med i højere grad at sikre en harmonisering af reglerne på området, hvilket ifølge Kommissionen kun kan fastsættes på EU-niveau. Kommissionen har vurderet, at EU både er berettiget og mere kompetent til at opfylde forslagets formål end medlemslandene enkeltvis, hvorfor forslaget ifølge Kommissionen er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. TEU artikel 5.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet for både forordningsforslaget om indsamling og videregivelse af API-oplysninger til grænsekontrol og forordningsforslaget om indsamling og videregivelse af API-oplysninger til retshåndhævelsesformål er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Indsamlingen og anvendelsen af API-oplysninger er i dag reguleret af Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer (API-direktivet). API-

direktivet er omfattet af retsforbeholdet, men udgør en udbygning af Schengenreglerne, og Danmark har således i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks stilling gennemført retsaktten i dansk ret. API-direktivet er dermed bindende for Danmark på mellemstatsligt grundlag og er implementeret i udlændingelovens § 38, stk. 4, der er udmøntet i § 12, stk. 4, i bekendtgørelse om udlændinges adgang her til landet.

Efter § 12, stk. 4, i bekendtgørelse om udlændinges adgang her til landet, skal luftfartsselskaber forud for luftfartøjets ankomst til politiet levere oplysninger om de ombordværende passagerers og besætningsmedlemmers fulde navn, fødselsdato, køn, nationalitet, rejselegitimation (type, nummer, udstedende myndighed og udløbsdato), grænseovergangssted i Danmark, luftfartøjets transportkode og afgang- og ankomsttidspunkt samt oplysninger om passagerers oprindelige ombordstigningssted, rejserute og bookingkode. Oplysningerne afgives elektronisk eller på anden af Rigspolitiet fastsat måde. Politiet sletter modtagne personhenførbare oplysninger senest 24 timer efter, at passagererne er indrejst, medmindre oplysningerne senere er nødvendige til varetagelsen af politiets øvrige opgaver.

Med forordningsforslaget om grænsekontrol lægges der op til at ophæve API-direktivet med virkning fra anvendelsesdatoen for forordningen om indsamling af videregivelse af API-oplysninger til grænsekontrol.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Danmark deltager ikke i vedtagelsen af forordningsforslagene, da begge forslag er omfattet af retsforbeholdet. Forslagene har således som udgangspunkt ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Danmark vil imidlertid kunne tilslutte sig forordningsforslaget om indsamling af videregivelse af API-oplysninger til grænsekontrol på mellemstatsligt grundlag efter vedtagelsen på baggrund af artikel 4 i Protokollen om Danmarks stilling, idet forordningsforslaget udgør en udbygning af Schengenreglerne. Forordningsforslaget om indsamling og videregivelse af API-oplysninger til retshåndhævelsesformål udgør derimod ikke en udbygning af Schengenreglerne, hvorfor Danmark ikke på samme måde kan tilslutte sig forslaget.

De lovgivningsmæssige konsekvenser vil skulle afklares nærmere.

Økonomiske konsekvenser

Såfremt Danmark vælger at tilslutte sig forordningsforslaget om indsamling af videregivelse af API-oplysninger til grænsekontrol eller indfører regler svarende til forordningsforslaget om indsamling og videregivelse af API-oplysninger til retshåndhævelsesformål, vil det kunne medføre nationale statsfinansielle konsekvenser, herunder udgifter til tilpasninger af it-systemer og organisatoriske tilpasninger. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at afdække de økonomiske konsekvenser nærmere. Det bemærkes, at det fremgår af forslagene, at medlemslandene kan være berettiget til at modtage godtgørelse fra henholdsvis Fonden for Intern Sikkerhed og fonden for instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik til dækning af visse af de økonomiske konsekvenser. Det bemærkes, at det følger af budgetvejledningen, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme.

Det forventes desuden, at forslagene vil have statsfinansielle konsekvenser i form af indvirkning på EU-budgettet. Det fremgår således af begge forordningsforslag, at der forventes udgifter for ca. 45 mio. euro til oprettelsen af den foreslåede router og 9 mio. euro om året fra 2029 og fremefter til den tekniske forvaltning heraf. Hertil følger udgifter til Fonden for Intern Sikkerhed og fonden for instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's budget svarende til en statslig udgift ved forslagene på godt 31 mio. kr. (løbende priser) i perioden 2024-2034. Udgifterne frem til og med 2027 ventes dækket ved omprioritering fra EU-budgetinstrumentet til finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (BMVI). Det bemærkes i den forbindelse, at såfremt Danmark ikke tilslutter sig på mellemstatsligt grundlag, vil Danmark forventeligt modtage en refusion af det danske EU-bidrag svarende til en forholdsmæssig andel af udgifterne. De nærmere rammer for refusion vil blive undersøgt nærmere.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

De erhvervsøkonomiske konsekvenser vil skulle afklares nærmere.

8. Høring

Forordningsforslagene har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde i perioden den 21. februar til 24. februar 2023.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemslandes holdninger til forordningsforslagene.

10. Regeringens *foreløbige* generelle holdninger

Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for forordningsforslagenes indhold.

At Danmark kun vil kunne tilslutte sig forordningsforslaget om indsamling af videregivelse af API-oplysninger til grænsekontrol på mellemstatsligt grundlag efter vedtagelsen, idet forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, men ikke forordningsforslaget om indsamling og videregivelse af API-oplysninger til retshåndhævelsesformål, rejser imidlertid spørgsmål om Danmarks adgang til at anvende API-oplysninger til retshåndhævelsesformål.

Hvis forordningsforslagene vedtages i deres nuværende form, vil Danmark som udgangspunkt ikke kunne anvende centralt indsamlede API-oplysninger til retshåndhævelsesformål, herunder API-oplysninger fra udvalgte flyvninger inden for EU, da det følger af forordningsforslaget om indsamling af videregivelse af API-oplysninger til grænsekontrol, at oplysninger indsamlet efter denne forordning alene må anvendes til grænsekontrollformål.

Regeringen vil derfor arbejde aktivt for at afklare forslagernes betydning for Danmarks stilling i API-samarbejdet, herunder at forordningerne ikke får negativ betydning for Danmarks adgang til at indsamle og anvende API-oplysninger i samme omfang som de øvrige EU-lande.

Regeringens endelige stillingtagen afventer desuden en nærmere vurdering af de statsfinansielle-, samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Regeringen finder det endvidere uhensigtsmæssigt at fastsætte udgifter for EU's budget fra 2029 og frem, og finder det centralt, at forslaget ikke foregriber forhandlinger om den kommende flerårig finansielle ramme for EU's budget, og at udgifter behandles som led i en samlet prioritering.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.