

Bruxelles, den 19.12.2018  
COM(2018) 855 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**Status over situationen og den videre vej frem for så vidt angår den manglende  
gensidighed på visumområdet**

## I. INDLEDNING

Den 12. april 2016 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om status og de mulige veje frem med hensyn til situationen med manglende gensidighed på visumområdet i forhold til visse tredjelande<sup>1</sup>. I meddelelsen blev det påpeget, at der med aktiv støtte fra Kommissionen var blevet fundet en løsning på langt de fleste af de meddelte tilfælde af manglende gensidighed på visumområdet i forhold til otte tredjelande. Der blev dog i meddelelsen gjort opmærksom på, at hvis et af de berørte tredjelande ikke havde ophævet visumplikten senest den 12. april 2016, skulle Kommissionen i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1289/2013 af 11. december 2013 vedtage en delegeret retsakt, der i 12 måneder suspenderer visumfritagelsen for statsborgere fra det pågældende tredjeland<sup>2</sup>. Ifølge forordningen skal Kommissionen også tage hensyn til konsekvenserne af en suspension af visumfritagelsen for EU's og dets medlemsstaters eksterne forbindelser.

I meddelelsen fra april 2016 foretog Kommissionen en vurdering af konsekvenserne og virkningerne af suspensionen af visumfritagelse for EU's borgere og erhvervsliv samt for statsborgere fra de pågældende tredjelande og opfordrede Europa-Parlamentet og Rådet til at drøfte den mest hensigtsmæssige vej frem. Kommissionen fremlagde efterfølgende fire opfølgende meddelelser i juli<sup>3</sup> og december 2016<sup>4</sup> og i maj<sup>5</sup> og december<sup>6</sup> 2017. Kommissionen fremlagde i sin seneste meddelelse om gensidighed på visumområdet fra december 2017 en oversigt over den aktuelle situation og mulige veje frem med hensyn til situationen med manglende gensidighed med USA (meddelt af Bulgarien, Kroatien, Cypern, Polen og Rumænien) som det eneste tilbageværende land uden gensidighed på visumområdet<sup>7</sup>.

Da den seneste meddelelse blev forelagt for Europa-Parlamentet, opfordrede visse medlemmer af Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE-udvalget) Kommissionen til at vedtage en delegeret retsakt om suspension af visumfritagelsen for amerikanske statsborgere, mens andre var enige med Kommissionen om, hvilke virkninger en sådan suspension ville få for de transatlantiske forbindelser, og anerkendte de igangværende bestræbelser på at opnå gensidighed på visumområdet. Som anført i tidligere meddelelser har Rådet ikke behandlet spørgsmålet i de seneste tolv måneder.

---

<sup>1</sup> COM(2016) 221 final af 12.4.2016.

<sup>2</sup> Denne bestemmelse findes nu i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1806 af 14. november 2018 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (omarbejdning) (EUT L 303 af 28.11.2018, s. 39).

<sup>3</sup> COM(2016) 481 final af 12.7.2016.

<sup>4</sup> COM(2016) 816 final af 21.12.2016.

<sup>5</sup> COM (2017) 227 final af 2.5.2017.

<sup>6</sup> COM(2017) 813 final af 20.12.2017.

<sup>7</sup> Den tidligere meddelelse indeholdt en oversigt over alle de tilfælde af manglende gensidighed, hvor der var blevet fundet en løsning: i 2014 modtog Kommissionen meddelelse om fem tilfælde af manglende gensidighed fra fem medlemsstater: Bulgarien, Kroatien, Cypern, Polen og Rumænien. Meddelelserne vedrørte Canada, USA, Australien, Brunei og Japan. Problemerne med manglende gensidighed med Canada, Australien, Brunei og Japan er alle blevet løst, idet der er opnået fuld gensidighed med hensyn til visumfritagelse. Den 6. november 2018 meddelte Japan Rumænien, at visumfritagelsen for indehavere af rumænske pas, herunder midlertidige pas, der er i kraft indtil den 31. december 2018, vil blive gjort permanent pr. 1. januar 2019.

I denne meddelelse gøres der status over de fremskridt, der er gjort hen imod gensidighed på visumområdet siden december 2017 for så vidt angår USA.

## **II. DEN SENESTE UDVIKLING**

### **1. Kravene i USA's visumfritagelsesprogram og den seneste udvikling**

Kravene i USA's visumfritagelsesprogram er fastsat enten i amerikansk lovgivning, hvilket navnlig er tilfældet med hensyn til afslagsprocenten, eller som en del af de krav, der er indført af Department of Homeland Security.

Visumfritagelsesprogrammet betragtes af USA ikke kun som en måde at lette rejseaktiviteter på, men også som et sikkerhedsprogram. USA har øget sikkerhedselementerne i programmet, navnlig ved i december 2017 at indføre visse yderligere forbedringer af visumfritagelsesprogrammet. Disse forbedringer blev indført af Department of Homeland Security og vedrører hovedsagelig antallet af personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, flysikkerhed og en yderligere stramning af sikkerhedskravene, navnlig ved at kræve fuld gennemførelse af de eksisterende ordninger om informationsudveksling ved systematisk at screene rejsende i forhold til de oplysninger, USA ligger inde med til bekæmpelse af terrorisme<sup>8</sup>. Kommissionen følger nøje denne udvikling, som gælder for både nuværende og kommende medlemmer af visumfritagelsesprogrammet, og betragtes nu som "grundlæggende krav".

Ved vurderingen af de fem berørte medlemsstater med henblik på deres medtagelse i visumfritagelsesprogrammet fokuserede USA navnlig på følgende krav:

#### ***Afslagsprocenten***

I henhold til amerikansk lovgivning (USA's lov om indvandring og statsborgerskab) skal afslagsprocenten for besøgsvisum for kommende lande i visumfritagelsesprogrammet ligge på under 3 % om året eller i en toårig periode i gennemsnit ligge på under 2 %. Ifølge statistikkerne over afslag på visum i 2017 ligger fire af de fem ovennævnte medlemsstater over den krævede tærskel på 3 % (Bulgarien 14,97 %, Kroatien 5,1 %, Polen 5,92 % og Rumænien 11,76 %). De berørte medlemsstater arbejder aktivt på at mindske antallet af afslag. Det bemærkes, at der i forhold til tallene for 2016 er sket fremskridt med hensyn til at nedbringe antallet af afslag i flere af de berørte medlemsstater. Bulgarien har registreret et stabilt fald i afslagsprocenten de senere år, idet der er sket et fald fra 17,3 % i 2015 og 16,9 % i 2016 til 14,97 % i 2017. Afslagsprocenten for kroatiske statsborgere er også faldet fra 6,8 % i 2016 til 5,1 % i 2017. Cypern ligger fortsat under tærsklen på 3 %, idet afslagsprocenten er faldet fra 2 % i 2016 til 1,69 % i 2017<sup>9</sup>. Selv om afslagsprocenten for Polen i 2017 steg lidt i forhold til det foregående år (5,4 % i 2016), viser de overordnede tal, at der de senere år har været en stabilt faldende tendens. Afslagsprocenten for Rumænien har været stabil de senere år, idet der skete et lille fald i 2017 i forhold til 2016 (11,4 %).

Adskillige medlemsstater har gennemført oplysningskampagner med støtte fra EU og aktiv deltagelse af USA's lokale konsulater for at skabe øget bevidsthed om betingelserne for at rejse til USA og følgelig nedbringe afslagsprocenten (det har navnlig været tilfældet i

---

<sup>8</sup> <https://www.dhs.gov/news/2017/12/15/secretary-kirstjen-nielsen-announces-targeted-security-enhancements-visa-waiver>

<sup>9</sup> Selv om Cypern allerede opfylder kravet om en afslagsprocent på højst 3 %, har USA meddelt, at man ser på alle relevante forhold, og at delingen af øen udgør et særligt problem.

Kroatien, Bulgarien og Rumænien i løbet af 2017). Andre berørte medlemsstater har også gennemført outreachaktiviteter: Bulgarien har samarbejdet med det lokale amerikanske konsulat om at udarbejde retningslinjer, hvori den amerikanske procedure for ansøgning om visum forklares, bl.a. en samtale i forbindelse med ansøgning om visum. Andre berørte medlemsstater har også tidligere gennemført outreachaktiviteter.

I den forbindelse har de amerikanske myndigheder anmodet de berørte medlemsstater om en detaljeret oversigt over fordelingen af afslag på visum for derved at målrette deres outreachaktiviteter bedre.

### ***Gennemførelse af aftalen om forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet***

Ud over at undertegne aftalen om forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet har de målrettede sikkerhedstiltag, som USA's Department of Homeland Security traf i 2017, gjort det obligatorisk for et land for at komme i betragtning til at komme med i visumfritagelsesprogrammet, at det fuldt ud gennemfører aftalen om forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet. Alle de berørte medlemsstater har arbejdet hen imod at opfylde dette kriterium. Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien har undertegnet og ratificeret denne type aftale med USA og har arbejdet på fuldt ud at gennemføre den for at opfylde de krav, USA har opstillet for at komme med i visumfritagelsesprogrammet.

På trepartsmødet i maj 2018 (se afsnit II.2 nedenfor) bebudede Polen, at det havde til hensigt på ny at indlede forhandlinger med USA om undertegnelse af aftalen om forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet, som blev paraferet i 2013, men som endnu ikke er undertegnet. På trepartsmødet i oktober drejede drøftelserne sig først og fremmest om, hvordan det er muligt at fremskynde arbejdet med at undertegne og indgå aftalen om forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet mellem USA og Polen. Måldatoen for revisionen af den paraferede aftale var udgangen af 2018. Kommissionen støtter en hurtig indgåelse af aftalen og dens gennemførelse, da det er det krav, USA har stillet for, at et land kan komme i betragtning til at komme med i visumfritagelsesprogrammet.

### ***Gennemførelse af Homeland Security Presidential Directive 6/Terrorist Screening Center Agreement<sup>10</sup>***

På lignende vis har de ændringer, som Department of Homeland Security foretog af visumfritagelsesprogrammet i december 2017 ud over kravet om undertegnelse af Homeland Security Presidential Directive 6/Terrorist Screening Center Agreement gjort det obligatorisk, at denne aftale skal gennemføres fuldt ud. Alle de berørte medlemsstater har undertegnet og ratificeret denne aftale, men for at den kan anses som fuldt ud gennemført, kræver USA hyppigere rapportering og systematisk brug af oplysninger fra USA. Alle de berørte medlemsstater har fremskyndet arbejdet med at opfylde dette krav, f.eks. ved indføre udveksling af operationelle oplysninger mellem de nationale myndigheder og USA's Terrorist Screening Centre.

---

<sup>10</sup> Homeland Security Presidential Directive 6/Terrorist Screening Center Agreement (HSPD6/TSC) er en sikkerhedsaftale, hvori der fastsættes ordninger for deling af informationer om kendte eller formodede terrorister mellem et land, der er omfattet af visumfritagelsesprogrammet, og USA's center for screening af terrorister.

## ***Indberetning af bortkomne og stjålne pas***

USA kræver som en sikkerhedsforanstaltning, at alle lande, der er med i visumfritagelsesprogrammet, giver meddelelse om bortkomne og stjålne pas til multilaterale organisationer såsom INTERPOL senest 24 timer efter, at de har fået kendskab hertil. De fleste berørte medlemsstater har allerede indført automatiserede løsninger for daglig indberetning. Cypren giver dagligt manuel meddelelse om bortkomne og stjålne pas og arbejder i øjeblikket på at indføre automatisk indberetning herom i 2019.

Ud over de ovenfor beskrevne foranstaltninger skal de fremskridt, som de fem berørte medlemsstater har gjort med hensyn til at opfylde kriterierne, også ses som en del af EU's samlede indsats på områder såsom flysikkerhed, bekæmpelse af terrorisme og dokumentsikkerhed, hvor EU og USA er involveret i en fælles global indsats og samarbejder om at øge sikkerheden globalt mod fælles trusler.

Hvad angår den overordnede udvikling af visumfritagelsesprogrammet, skal det endelig bemærkes, at USA's lov om indvandring og statsborgerskab foreskriver, at når det amerikanske system for udrejser ad luftvejen er på plads, vil ministeren for Department of Homeland Security igen have ret til at fravige afslagsstærsklen på 3 %. I så tilfælde kan lande med en afslagsprocent på under 10 % anses for at kunne komme med i visumfritagelsesprogrammet, forudsat at de opfylder alle de øvrige krav. Kommissionen bemærker også, at det biometriske udrejsesystem for flytrafik af mange amerikanske lovgivere er blevet udpeget som et vigtigt emne. De amerikanske myndigheder har imidlertid henvist til budgetmæssige begrænsninger som begrundelse for, at dette system endnu ikke er indført. Indtil videre er der kun iværksat pilotprojekter i visse lufthavne. Kommissionen har under møder med USA påpeget, at EU har vedtaget et lignende system (ind- og udrejsesystemet), som i øjeblikket er ved at blive gennemført, og at det er parat til at dele sine erfaringer med USA.

Hvad angår de resterende krav i forbindelse med visumfritagelsesprogrammet, er den største retlige hindring for fire medlemsstater fortsat afslagsprocenten. Ifølge de amerikanske myndigheder har visse af de berørte medlemsstater heller ikke opfyldt andre af kravene i forbindelse med visumfritagelsesprogrammet såsom dagligt at indberette oplysninger til INTERPOL's database over bortkomne og stjålne rejsedokumenter og undertegne og fuldt ud gennemføre aftalen om forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet.

## **2. Oversigt over kontakterne mellem EU og USA**

De seneste 12 måneder er antallet af kontakter på politisk og teknisk plan i væsentlig grad blevet optrappet, og Kommissionen er fortsat med ved enhver lejlighed at opfordre USA til at samarbejde yderligere med de fem berørte medlemsstater og at fremskynde fremskridtene hen imod fuld gensidighed på visumområdet. Kommissionen har i sine kontakter med USA i samråd med de fem berørte medlemsstater opfordret til, at denne indsats fører til øgede og konkrete foranstaltninger fra alle sider på grundlag af objektive kriterier.

Gensidighed på visumområdet blev drøftet på alle officielle møder mellem EU og USA, navnlig i forbindelse med to møder mellem ministre for retlige og indre anliggender fra EU og USA, der blev afholdt i henholdsvis Sofia i maj og Washington D.C. i november, på møderne mellem højtstående embedsmænd på området retlige og indre anliggender fra EU og USA, der blev afholdt i februar og september 2018 og på trepartsmøder, der blev afholdt mellem

Kommissionen, USA og de fem berørte medlemsstater i Washington D.C. i maj og igen i Bruxelles i oktober 2018.

### ***Treparts møde i Washington D.C.***

Efter at der var blevet afholdt seks treparts møder i Bruxelles, blev der i begyndelsen af maj 2018 gennemført trepartsforhandlinger for første gang i Washington D.C. Fra USA deltog en lang række eksperter, og der fandt kontakter sted mellem højtstående embedsmænd, hvilket gav de fem berørte medlemsstater og Kommissionen lejlighed til at indgå i en dialog med de vigtigste amerikanske samtalepartnere. De fem berørte medlemsstater udfyldte et selvevalueringskema fra Department of Homeland Security om opfyldelse af kravene for at være med i visumfritagelsesprogrammet med henblik på at vurdere, på hvilke områder der var blevet gjort fremskridt, og at fremskynde arbejdet med at opfylde de krav, som de amerikanske myndigheder anser for endnu ikke opfyldt (se afsnit II.1 ovenfor).

Sideløbende hermed fandt der også en række møder sted mellem forskellige interessenter i Washington D.C., herunder embedsmænd fra Kongressen, for at skabe større bevidsthed om gensidighed på visumområdet og de omfattende foranstaltninger, som EU, herunder de fem berørte medlemsstater, har truffet for at øge sikkerheden og forbedre forvaltningen af de ydre grænser.

### ***Møde i Sofia mellem ministre for retlige og indre anliggender fra EU og USA***

På mødet mellem ministre for retlige og indre anliggender fra EU og USA den 22.-23. maj understregede både det bulgarske formandskab for EU-Rådet og Kommissionen, at det hastede med at komme videre med at opnå fuld gensidighed på visumområdet mellem EU og USA. USA fastholdt, at alle lande skal opfylde kravene i amerikansk lovgivning for at kunne komme med i visumfritagelsesprogrammet, hvilket endnu ikke er tilfældet for de fem berørte medlemsstater, og anførte, at USA ville fortsætte med at indgå i en dialog med disse medlemsstater herom. **I den fælles erklæring fra ministermødet blev det anført, at Den Europæiske Union og USA havde gjort status over de fortsatte fremskridt, Den Europæiske Union og USA, herunder de fem berørte EU-medlemsstater, har gjort hen imod at opfylde de lovgivningsmæssige krav i forbindelse med visumfritagelsesprogrammet med henblik på at komme med i dette.**

### ***Treparts møde i Bruxelles***

Det næste treparts møde fandt sted i oktober i Bruxelles. Arbejdet med at følge de fremskridt, hver af medlemsstaterne havde gjort, fortsatte på grundlag af den ajourførte selvevalueringskema. Man noterede sig de fremskridt, der var gjort siden det foregående treparts møde i maj, og fokuserede på den indsats, der er gjort for at mindske afslagsprocenten, og arbejdet med at gennemføre de relevante sikkerhedsaftaler og opnå klar og objektiv vejledning fra USA om, hvad der endnu mangler at blive gjort for at opfylde de resterende krav. Konklusionen af dette treparts møde var, at nogle af de berørte medlemsstater har gjort fremskridt hen imod fuldt ud at opfylde de relevante aftaler som en del af kravene.

### ***Møde i Washington D.C. mellem ministre for retlige og indre anliggender fra EU og USA***

Mødet mellem ministre for retlige og indre anliggender fra EU og USA fandt sted i Washington D.C. den 9. november 2018, hvor Kommissionen og det østrigske formandskab for EU-Rådet stærkt opfordrede til, at der gøres fremskridt med hensyn til at opnå gensidighed

på visumområdet. Kommissionen gentog, at der er behov for konkrete og objektive benchmarks, således at de berørte medlemsstater i højere grad kan fokusere deres indsats på at opfylde kravene i forbindelse med visumfritagelsesprogrammet. **I den fælles erklæring fra ministermødet blev det understreget, at begge sider var enige om, at det er vigtigt at nå frem til en situation med visumfrie rejser i fuld gensidighed inden for rammerne af deres respektive retlige rammer, og efter det seneste treparts-møde om gensidighed på visumområdet blev der udtrykt tilfredshed med de fremskridt, de fem berørte medlemsstater har gjort hen imod at opfylde de lovgivningsmæssige krav i forbindelse med visumfritagelsesprogrammet med henblik på at komme med i dette.** På ministermødet konstaterede man de fremskridt, der var gjort, og det førte til, at USA lovede at samarbejde med de berørte medlemsstater for at vejlede dem yderligere i deres igangværende arbejde hen imod at fylde kravene i forbindelse med visumfritagelsesprogrammet.

### **III. KOMMISSIONENS FORTSATTE ENGAGEMENT OG DE NÆSTE SKRIDT**

#### **1. Støtte til og koordinering med de berørte medlemsstater**

Selv om de fleste af de krav, USA har fastsat i forbindelse med visumfritagelsesprogrammet, falder ind under områder for bilateralt samarbejde mellem USA og hver af de berørte medlemsstater, vil gensidighed fortsat udgøre et grundlæggende princip for EU's visumpolitik, og Kommissionen vil fortsat arbejde for aktivt at støtte de fem medlemsstater og arbejde tæt sammen med dem for at bistå dem med at opfylde kravene for at komme med i visumfritagelsesprogrammet.

Ud over at fremme regelmæssige møder mellem de tre parter vil Kommissionen fortsat koordinere og udveksle oplysninger mellem de fem berørte medlemsstater for at sikre en hensigtsmæssig opfølgning på de relevante områder og har også stillet finansiell støtte til rådighed, når der har været behov herfor. Den finansielle støtte er blevet stillet til rådighed inden for rammerne af de nationale programmer under Fonden for Intern Sikkerhed. Alle nyere initiativer for at forbedre forvaltningen af de ydre grænser og nå frem til en ægte og effektiv sikkerhedsunion inden for EU's område er også meget relevante i den forbindelse. Den regelmæssige udveksling af oplysninger mellem de berørte medlemsstater og Kommissionen gør det muligt at følge de fremskridt, de fem berørte medlemsstater har gjort i deres bestræbelser for at opfylde kriterierne i visumfritagelsesprogrammet.

#### **2. Kommende kontakter med USA**

De kommende kontakter på alle niveauer, herunder på teknisk og politisk niveau, både trepartskontakter og bilaterale kontakter, vil give mulighed for og lejlighed til følge op på de fremskridt, der er gjort. Disse kontakter omfatter det næste møde mellem højtstående embedsmænd på området retlige og indre anliggender fra EU og USA, som vil finde sted i begyndelsen af 2019, og det næste treparts-møde.

Det næste møde mellem ministre for retlige og indre anliggender fra EU og USA, der er planlagt senere i foråret 2019 i Bukarest, Rumænien, vil give mulighed for at gøre yderligere fremskridt. De fem medlemsstater skal udnytte enhver lejlighed til på bilateralt niveau at indgå i dialog med USA og gøre fremskridt.

#### **IV. KONKLUSIONER**

Kommissionen er fortsat fast besluttet på som en prioritet at opnå fuld gensidighed på visumområdet for alle medlemsstater. For så vidt angår USA, som er det eneste tilbageværende land uden gensidighed på visumområdet, er Kommissionen fortsat engageret i en resultatorienteret proces.

Kommissionen vil fortsætte dialogen med USA og med de fem berørte medlemsstater for at fremme de fremskridt, der gøres hen imod fuld gensidighed på visumområdet. Som tingene står nu, fastholder Kommissionen, at samarbejde og fælles diplomatisk engagement, hvor Kommissionen samarbejder tæt med de fem berørte medlemsstater, fortsat er den mest hensigtsmæssige vej fremad.

Kommissionen finder derfor, at vedtagelsen af en delegeret retsakt for midlertidigt at suspendere fritagelsen for visumpligten for amerikanske statsborgere ville være kontraproduktiv på nuværende tidspunkt og ikke bidrage til målet om at opnå visumfrie rejser for alle unionsborgere. Denne holdning kan ændres afhængigt af, hvad der videre sker.

Det er i den forbindelse vigtigt fortsat at sikre, at EU taler med én stemme i denne vigtige sag. Kommissionen vil fortsat arbejde tæt sammen med både Europa-Parlamentet og Rådet om at opnå fuld gensidighed på visumområdet og vil aflægge rapport om den videre udvikling i september 2019.