EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 9.2.2023
COM(2023) 66 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de stand van de voorbereidingen voor de volledige uitvoering van de VIS-verordening overeenkomstig artikel 11, lid 3 van Verordening (EU) 2021/1134

Samenvatting

Verordening (EU) 2021/1134[1], tot wijziging van onder meer Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening)[2], schrijft voor dat de Commissie jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad **verslag uitbrengt** over de stand van de voorbereidingen voor de volledige uitvoering van de verordening. Dit is het **eerste verslag van de Commissie.**

De tenuitvoerlegging van de nieuwe IT-architectuur op het gebied van migratie, grenzen en veiligheid is de hoeksteun voor het vaststellen van een van de modernste grensbeheersystemen ter wereld. Het Visuminformatiesysteem maakt integraal deel uit van deze architectuur. Met het oog op de volledige en tijdige tenuitvoerlegging moeten de lidstaten, de geassocieerde Schengenlanden, de EU-agentschappen en de Commissie samen vooruitgang boeken. **Als de een vertraging heeft, zal dit leiden tot vertragingen voor iedereen.** Dat zal dan waarschijnlijk ook tot hogere **kosten** leiden.

In het algemeen ligt de voorbereiding van de uitvoering van het herziene VIS op schema. Na de vaststelling van de wijzigingsverordening op 7 juli 2021 is de Commissie onmiddellijk begonnen met de bespreking in het bevoegde comité en de deskundigengroep van een reeks **uitvoerings- en gedelegeerde handelingen** die nodig zijn voor de ontwikkeling van de nieuwe VIS-componenten. Momenteel zijn de werkzaamheden voor alle twaalf uitvoerings- en gedelegeerde handelingen begonnen en bevinden zij zich in verschillende stadia van de vaststellingsprocedure. Zes uitvoeringshandelingen en drie gedelegeerde handelingen worden momenteel besproken in het desbetreffende comité en de desbetreffende deskundigengroep, en drie uitvoeringshandelingen zijn reeds formeel aangenomen.

[1] Verordening (EU) 2021/1134 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 en (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, met het oog op de herziening van het Visuminformatiesysteem (PB L 248 van 13.7.2021, blz. 11)

[2] Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60)

1. Inleiding

Het Visuminformatiesysteem (VIS) werd opgezet bij Beschikking 2004/512/EG van de Raad[3] als technologische oplossing voor de uitwisseling van visumgegevens tussen de lidstaten. Bij Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad (VIS-regeling)[4] zijn het doel, de functies en de bevoegdheden met betrekking tot het VIS vastgesteld, evenals de voorwaarden en procedures voor de uitwisseling van informatie inzake visa voor kort verblijf tussen de lidstaten, teneinde de behandeling van aanvragen voor visa voor kort verblijf en de daarmee samenhangende beslissingen te vergemakkelijken. Het VIS is operationeel sinds 11 oktober 2011 en is tussen oktober 2011 en februari 2016 geleidelijk aan ingevoerd in alle consulaten van de lidstaten.

Het VIS heeft ten doel de uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid, de consulaire samenwerking en de raadpleging van de centrale visumautoriteiten te verbeteren door de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten betreffende aanvragen en de daarmee samenhangende beslissingen te vergemakkelijken, teneinde:

- de visumaanvraagprocedure te vergemakkelijken;
- "visumshoppen" te voorkomen;
- de bestrijding van identiteitsfraude te vergemakkelijken;
- controles aan de doorlaatposten aan de buitengrenzen en op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken;
- te helpen bij de identificatie van personen die niet of niet meer aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging op het grondgebied van de lidstaten voldoen;
- het gemakkelijker te maken om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het onderzoek van een aanvraag voor internationale bescherming op grond van Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad[5];
- en bij te dragen tot het voorkomen van bedreigingen van de binnenlandse veiligheid van een van de lidstaten.

Op 2 augustus 2021 is Verordening (EU) 2021/1134 tot wijziging van onder meer de VIS-verordening in werking getreden. Het VIS verschaft de autoriteiten die visa verlenen belangrijke informatie over personen die een Schengenvisum voor kort verblijf aanvragen en stelt grenswachten in staat om reizigers op te sporen die wellicht een veiligheidsrisico vormen. De nieuwe regels breiden ook het toepassingsgebied van het VIS uit, met name door aanvragers en houders van langlopende visa en verblijfsvergunningen toe te voegen zodat de bevoegde autoriteiten tijdig over de nodige informatie beschikken. Uiteraard worden de gegevensbeschermingsregels daarbij ten volle in acht genomen. De overeengekomen nieuwe regels zorgen ervoor dat de achtergrond van aanvragers van visa voor kort verblijf, visa voor verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen grondiger wordt gecontroleerd, dat de

[3] Beschikking 2004/512/EG van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het Visuminformatiesysteem (VIS) (PB L 213 van 15.6.2004, blz. 5).
[4] Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60).
[5] Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31).

lidstaten informatie over de houders van dergelijke documenten beter uitwisselen en dat er volledige interoperabiliteit is met andere EU-informatiesystemen.

Overeenkomstig artikel 11, lid 1, van Verordening (EU) nr. 2021/1134 neemt de Commissie uiterlijk op 31 december 2023 een besluit tot vaststelling van de datum voor de inwerkingtreding van het herziene VIS. In het artikel worden echter ook een aantal voorwaarden gesteld waaraan moet zijn voldaan voordat dit besluit kan worden aangenomen, namelijk dat de nodige uitvoerings- en gedelegeerde handelingen waarnaar in dit verslag wordt verwezen, moeten worden vastgesteld, dat het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) de Commissie ervan in kennis moet stellen dat alle testactiviteiten met succes zijn afgesloten en dat de lidstaten de Commissie ervan in kennis moeten stellen dat zij de nodige technische en juridische regelingen hebben getroffen.

Het VIS maakt deel uit van het gemeenschappelijk interoperabiliteitskader dat is ingesteld bij de Verordeningen (EU) 2019/817[6] en (EU) 2019/818[7] van het Europees Parlement en de Raad. De ontwikkeling van de nieuwe functies en processen ervan moet dus volledig coherent zijn met die in de andere EU-informatiesystemen die deel uitmaken van het kader.

Krachtens artikel 11, lid 3, van Verordening (EU) 2021/1134 moet de Commissie een verslag bij het Europees Parlement en de Raad indienen over de stand van de voorbereidingen voor de volledige tenuitvoerlegging van de verordening. Het verslag moet gedetailleerde informatie bevatten over de gemaakte kosten en informatie over eventuele risico's die van invloed kunnen zijn op de totale kosten. De Commissie moet elk jaar vergelijkbare verslagen indienen totdat de Commissie het besluit aanneemt tot vaststelling van de datum van ingebruikneming van het VIS overeenkomstig bovengenoemde verordening.

Dit is het eerste verslag van de Commissie en bestrijkt de periode vanaf de vaststelling van de wijzigingsverordening op 7 juli 2021 tot de opstelling van dit verslag in december 2022.

2. Wetgeving ter uitvoering van de VIS-verordening

In Verordening (EU) 2021/1134 is bepaald dat uitvoeringswetgeving moet worden vastgesteld ter aanvulling en uitvoering van bepaalde gedetailleerde technische aspecten van de verordening. Sommige van deze handelingen zijn nodig om eu-LISA volledig in staat te stellen te beginnen met het ontwerp en de ontwikkeling van de nieuwe functionaliteiten in de context van de algemene IT-systeemarchitectuur, met name omdat hiervoor technische specificaties moeten worden vastgesteld. Andere handelingen zijn nodig voor het vaststellen van technische voorschriften om het gebruik van het VIS door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en de EU-agentschappen te vergemakkelijken.

[6] Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad, Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 27).

[7] Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politiële en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816 (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 85).

Sinds de vaststelling van de verordening in 2021 heeft de Commissie veertien comitévergaderingen en zes deskundigengroepen over het VIS georganiseerd om een reeks ontwerpen van uitvoerings- en gedelegeerde handelingen te bespreken die nodig zijn voor de ontwikkeling van het herziene VIS.

Momenteel zijn de werkzaamheden voor alle twaalf uitvoerings- en gedelegeerde handelingen begonnen en bevinden zij zich in verschillende stadia van de vaststellingsprocedure. Zes uitvoeringshandelingen en drie gedelegeerde handelingen worden momenteel besproken in het desbetreffende comité en de desbetreffende deskundigengroep, en drie uitvoeringshandelingen zijn reeds formeel aangenomen. Dit wordt verder geïllustreerd in onderstaande tabel:

Tabel 1 Stand van zaken met betrekking tot de vereiste uitvoerings- en gedelegeerde handelingen per 7 december 2022

Verordening	**Soort handeling**	**Vastgesteld**	**In fase van formele vaststelling**	**In comité of werkgroep**	**Nog niet begonnen**
Visuminformatiesysteem (VIS)	Gedelegeerd			3	
	Uitvoering	3		6	

3. Toezicht op de uitvoering door de lidstaten en de EU-agentschappen

Het belang van een tijdige uitvoering van het herziene VIS wordt op EU- en lidstaatniveau algemeen erkend, evenals de onderlinge afhankelijkheden tussen het VIS en de ontwikkeling van andere EU-informatiesystemen en de interoperabiliteitscomponenten. Met het oog op de volledige en tijdige tenuitvoerlegging moeten de lidstaten, de EU-agentschappen en de Commissie samen voortgang maken om te voorkomen dat het uitblijven van maatregelen bij een van hen ertoe leidt dat de ingebruikneming voor iedereen wordt vertraagd.

4. Kosten en risico's

Het Commissievoorstel voor de wijzigingsverordening is op 7 juli 2021 aangenomen, een jaar later dan oorspronkelijk gepland. Het financieel memorandum bij het voorstel van de Europese Commissie voor de wijzigingsverordening tot herziening van de VIS-verordening is in juli 2021 gewijzigd vanwege het geactualiseerde tijdschema voor de uitvoering van het herziene VIS en om ervoor te zorgen dat er voldoende financiële en personele middelen voor eu-LISA beschikbaar zijn.

Volgens het gewijzigde financieel memorandum vergt het voorstel in de periode 2021-2027 in totaal 178,6 miljoen EUR uit de EU-begroting. Dit bedrag omvat de relevante begroting voor de lidstaten (45 miljoen EUR) voor de aanpassing van hun nationaal systeem, voor Europol (29,8 miljoen EUR) voor de noodzakelijke upgrade van de IT-systemen en de personeelsbehoeften van het agentschap, voor het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) (5,4 miljoen EUR) voor het opzetten van een nieuwe toegang tot het VIS binnen

het agentschap, de personeelsbehoeften en de vergaderingen, en voor eu-LISA (98,2 miljoen EUR) voor de ontwikkeling van alle IT-onderdelen van het voorstel en de werking van het bijgewerkte VIS, alsmede voor de tijdelijke personeelsbehoeften.

Op basis van het Commissievoorstel voor de wijzigingsverordening worden de gevolgen voor de operationele uitgaven voor eu-LISA voor de ontwikkeling van het herziene VIS geraamd op 16,2 miljoen EUR voor het jaar 2022 en 28,9 miljoen EUR in 2023.

De tenuitvoerlegging van het VIS in het gemeenschappelijk interoperabiliteitskader en de aanpassingen ervan met het oog op de interactie met andere IT-systemen behelzen een opeenvolging van verschillende wijzigingen die telkens resulteren in een nieuwe versie van het systeem. Deze verschillende versies van het VIS moeten in een bepaalde volgorde worden uitgevoerd. De economische gevolgen van de COVID-19-crisis hebben ook een impact gehad op overheidsopdrachten en uitvoeringsprocedures in de lidstaten en EU-agentschappen. De bovengenoemde aspecten kunnen gevolgen hebben voor de tijd die nodig is voor de tenuitvoerlegging het project voor de tenuitvoerlegging van de nieuwe architectuur voor EU-informatiesystemen voor grenzen, migratie en veiligheid.

Ingevolge een besluit van de raad van bestuur van eu-LISA van 23 juni 2022 en ingevolge het besluit van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 11-12 juli 2022 is het tijdschema voor de uitvoering van de nieuwe IT-architectuur voor EU-informatiesystemen en de interoperabiliteit ervan herzien. Na de vertraagde ingebruikneming van het Schengeninformatiesysteem ziet het tijdschema voor de inwerkingtreding van de verschillende EU-informatiesystemen er nu als volgt uit: maart 2023 voor het SIS, medio mei 2023 voor het EES, medio november 2023 voor het Etias en voor het Ecris-TCN en een geleidelijke ingebruikneming van de interoperabiliteitscomponenten tegen juni 2024.

Het mogelijke effect van het herziene tijdschema voor de EU-informatiesystemen en de interoperabiliteit op de kosten van de uitvoering van het VIS is in dit stadium niet meetbaar. Volgens de beschikbare gegevens over de in 2021 en 2022 door de lidstaten en de betrokken EU-agentschappen gedane uitgaven is er tot dusver echter geen sprake van een risico van overschrijding van de in het gewijzigd financieel memorandum geraamde bedragen.

5. Conclusie

De lidstaten, de met de Schengenruimte geassocieerde landen en de EU-agentschappen hebben zich er gezamenlijk toe verbonden het herziene VIS volledig uit te voeren, ook als onderdeel van het bredere interoperabiliteitskader van de EU-informatiesystemen. De Commissie blijft de vooruitgang van alle betrokkenen coördineren en nauwlettend volgen, zodat de nieuwe en verbeterde IT-systemen en de interoperabiliteitscomponenten tegen juni 2024 volledig beschikbaar zijn. In juni 2022 heeft de raad van bestuur van eu-LISA het agentschap verzocht na te gaan of het tijdschema voor de uitvoering van het herziene VIS beter kan worden geïntegreerd in het algemene herziene tijdschema voor interoperabiliteit, dat op 11-12 juli 2022 is bevestigd door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

Over het algemeen liggen de werkzaamheden met betrekking tot de uitvoering van het herziene VIS op schema. Om ervoor te zorgen dat dit zo blijft, moeten alle betrokkenen echter samen vooruitgang boeken bij de ontwikkeling en implementatie van alle EU-informatiesystemen en interoperabiliteitscomponenten en moeten de risico’s op vertragingen voortdurend in het oog worden gehouden. De Commissie blijft met alle betrokken

belanghebbenden samenwerken om mogelijke vertragingen op te sporen en dergelijke vertragingen tot een minimum te beperken zodat het tijdschema voor de uitvoering in acht wordt genomen.