EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.11.2021
COM(2021) 688 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om läget i fråga om förberedelserna för ett fullständigt genomförande av interoperabilitetsförordningarna i enlighet med artikel 78.5 i förordning (EU) 2019/817 och artikel 74.5 i förordning (EU) 2019/818

Sammanfattning

Enligt interoperabilitetsförordningarna (2019/817 och 2019/818) ska kommissionen varje år lägga fram en **rapport** till Europaparlamentet och rådet om läget i fråga om förberedelserna för ett fullständigt genomförande av förordningarna. Detta är **kommissionens andra rapport**.

Genomförandet av den nya it-arkitekturen inom området migration, gränser och säkerhet utgör en hörnsten i upprättandet av ett av världens modernaste gränsförvaltningssystem. För att uppnå ett fullständigt genomförande i rätt tid måste EU:s medlemsstater och de Schengenassocierade länderna, EU-byråerna och kommissionen avancera framåt tillsammans. **En försening för en av dem kommer att leda till förseningar för alla**, och det är också troligt att **kostnaderna** ökar.

Sedan den senaste rapporten har kommissionen fortsatt att i relevanta kommittéer och expertgrupper diskutera en rad **genomförandeakter och delegerade akter** som är nödvändiga för att utveckla interoperabilitetskomponenterna. För närvarande har **24 rättsakter** som befinner sig i olika stadier av antagandeförfarandet redan lagts fram, eller kommer snart att läggas fram, för en formell omröstning i interoperabilitetskommittéerna. De **två återstående akterna** håller på att förberedas. Sammanlagt behövs **74** genomförandeakter och delegerade akter för att utveckla den nya it-arkitekturen.

Sedan 2019 har kommissionen sammankallat till halvårsvisa **interoperabilitetsforum** på hög nivå för att samla alla berörda parter. Syftet är att diskutera hur man kan främja förberedelser och beredskap, identifiera risker och lösningar och ge allt stöd som krävs för att se till att interoperabilitetsramen är fullständigt genomförd till måldatumet i **slutet av 2023**.

Vid det **femte interoperabilitetsforumet**, som ägde rum i april 2021, lyftes följande fram:

- Genomförandet av in- och utresesystemet och översynen av Schengens informationssystem (SIS) befinner sig i ett kritiskt skede, och det planerade idrifttagandet av dessa system (maj 2022 respektive februari 2022) närmar sig snabbt.
- In- och utresesystemet riskerar att försenas i förhållande till den överenskomna tidsplanen för genomförandet. Vissa medlemsstater har problem med att hålla tidsplanen, främst på grund av försenade upphandlingsförfaranden. Sedan forumet i april har förseningar i entreprenörernas leveranser på central nivå gett upphov till liknande problem. För översynen av Schengens informationssystem (SIS) har Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-Lisa) och medlemsstaterna börjat, med en försening på 1,5 månader, testa de nationella systemens beredskap. Testverksamheten bör vara slutförd i december 2021. Alla eventuella riskreducerande åtgärder bör fortsätta att genomföras för att se till att allt är klart för en snabb lansering av dessa system och den nya interoperabilitetsarkitekturen.
- Samtidigt bör medlemsstaterna prioritera slutförandet av sina upphandlingsförfaranden i samband med EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och inrättandet av sina nationella Etias-enheter. Idrifttagandet av dessa system (december 2022) närmar sig också snabbt.

Kommissionen använde sig av sin snabbvarningsprocess (RAP-IT) för att övervaka medlemsstaternas framsteg. På grundval av detta fortsatte och intensifierade kommissionen **de bilaterala kontakterna** med de medlemsstater som har svårigheter. Detta innebar bland annat att man anordnade möten oftare och skickade brev på politisk nivå.

Vid särskilda möten fortsatte kommissionen att tillhandahålla **material** till medlemsstaterna för att de ska kunna informera och utbilda slutanvändarna i användningen av interoperabilitetsramen och -komponenterna. Arbetet med en praktisk **handbok** har inletts.

Det **sjätte interoperabilitetsforumet** ägde rum den 28 oktober 2021. Kommissionen och eu-Lisa kommer att fortsätta sina kontakter med de berörda medlemsstaterna och är redo att ge stöd vid behov.

1. Inledning

Den 11 juni 2019 trädde interoperabilitetsförordningarna[1] i kraft. Förordningarna har utformats för att leda till en uppgradering av EU:s informationssystem för säkerhet, gränsförvaltning och migrationshantering, och få dem att fungera smartare och effektivare tillsammans. För detta ändamål har interoperabiliteten mellan EU:s informationssystem skapats i syfte att göra kontrollerna vid de yttre gränserna ändamålsenligare och effektivare och bidra till att förebygga irreguljär migration och till en hög nivå av inre säkerhet inom EU-området frihet, säkerhet och rättvisa. Ett annat syfte med interoperabiliteten är att förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken, bistå vid prövningen av ansökningar om internationellt skydd, bidra till att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott och underlätta identifiering av okända personer.

När interoperabilitetsförordningarna antogs fanns redan tre EU-informationssystem i drift: Schengens informationssystem (SIS), Informationssystemet för viseringar (VIS) och Eurodac, systemet för jämförelse av asylsökandes fingeravtryck. Tre andra EU-informationssystem befinner sig för närvarande i utvecklingsfasen: In- och utresesystemet, EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och Europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister avseende tredjelandsmedborgare (Ecris-TCN).

Interoperabilitet mellan EU:s informationssystem har skapats för att des ska kunna komplettera varandra, underlätta korrekt identifiering av personer och bidra till att bekämpa identitetsbedrägerier, samtidigt som de grundläggande rättigheterna, särskilt kraven på uppgiftsskydd, till fullo respekteras.

Interoperabilitetsförordningarna innehåller också bestämmelser om övervakning och utvärdering av kommissionen och eu-Lisa. I december 2019 lade eu-Lisa fram en första rapport om läget i utvecklingen av interoperabilitetskomponenterna[2], följt av en andra rapport i juli 2020[3] och en tredje i december 2020[4].

Enligt artikel 78.5 i förordning (EU) 2019/817 och artikel 74.5 i förordning (EU) 2019/818 ska kommissionen lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om läget i fråga om förberedelserna för ett fullständigt genomförande av interoperabilitetsförordningarna. Denna rapport ska innehålla detaljerad information om de kostnader som uppkommit och information om eventuella risker som kan påverka de totala kostnaderna. Kommissionen ska lägga fram sådana rapporter varje år fram till att kommissionen, genom att anta de genomförandeakter som avses i artikel 72 i förordning (EU) 2019/817 och artikel 68 i

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF (EUT L 135, 22.5.2019, s. 27).
Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816 (EUT L 135, 22.5.2019, s. 85).

[2] eu-Lisa Rapport om interoperabilitetsutvecklingen (2019-307).

[3] eu-Lisa Rapport om interoperabilitetsutvecklingen (2020-148).

[4] eu-Lisa Rapport om interoperabilitetsutvecklingen (2020-373).

förordning (EU) 2019/818, fastställer den dag då interoperabilitetskomponenterna ska tas i drift.

Kommissionen lade fram sin första rapport den 21 augusti 2020[5].

2. Genomförandelagstiftning för interoperabilitetsförordningarna

Enligt interoperabilitetsförordningarna ska genomförandelagstiftning antas för att komplettera och genomföra vissa detaljerade tekniska aspekter i förordningarna. Vissa av dessa aspekter är nödvändiga för att eu-Lisa ska kunna börja utforma och utveckla interoperabilitetskomponenterna i den övergripande it-systemarkitekturen, särskilt som tekniska specifikationer behöver fastställas och upphandlingsförfaranden förberedas inför arbete med externa leverantörer. Den här aktuella typen av kravspecifikationer måste bygga på tydliga och fullständiga tekniska specifikationer i de nödvändiga anbudsinfordringarna. Andra akter behövs för att fastställa tekniska regler som ska underlätta de berörda medlemsstaternas myndigheters och EU-byråernas arbete ute på fältet, till exempel genom att använda standardformulär och införa samarbetsförfaranden för att åtgärda säkerhetsincidenter.

Sedan 2020 års rapport har kommissionen fortsatt att i relevanta kommittéer och expertgrupper diskutera en rad utkast till genomförandeakter och delegerade akter som är nödvändiga för att utveckla interoperabilitetskomponenterna. För närvarande har 12 rättsakter som befinner sig i olika stadier av antagandeförfarandet redan lagts fram, eller kommer snart att läggas fram, för en formell omröstning i interoperabilitetskommittéerna[6]. De två återstående akterna håller på att förberedas. Sammanlagt behövs 74 genomförandeakter och delegerade akter för att utveckla den nya it-arkitekturen, såsom framgår av tabellen nedan:

Tabell 1 Läget för de genomförandeakter och delegerade akter som krävs enligt förordningarna den 17 september 2021

Förordning	Typ av rättsakt	Antagna	Under formellt antagande	I kommitté eller grupp	Har ännu inte inletts
Etias	delegerad	5	2	3	
	genomförande-	10	2	3	1
EES	delegerad				
	genomförande-	13		1	
SIS	delegerad				1 (valfritt)
	genomförande-	5	2		
Interoperabilitet	delegerad	2	4		

[5] COM(2020) 428.

[6] Interoperabilitetskommitté: gränser och viseringar; Interoperabilitetskommitté: polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration.

	genomförande-	12	6		2

I enlighet med kraven i interoperabilitetsförordningarna har kommissionen också antagit två positiva yttranden om de tekniska specifikationer som eu-Lisa har tillhandahållit för utvecklingen av it-systemen. Det ena gäller den centrala databasen för rapporter och statistik[7] och det andra gäller den europeiska sökportalen, den gemensamma databasen för identitetsuppgifter och detektorn för multipla identiteter[8].

Under rapporteringsåret (2020/2021) nådde Europaparlamentet och rådet också en politisk överenskommelse om följdändringar av EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd. Efter det formella antagandet av följdändringarna av medlagstiftarna kommer kommissionen att behöva ändra en del av den redan antagna sekundärlagstiftning som härrör från interoperabilitetsförordningarna.

I december 2020 nådde Europaparlamentet och rådet en preliminär överenskommelse om kommissionens förslag om att se över och uppgradera informationssystemet för viseringar. Den nya förordningen antogs av medlagstiftarna i juli 2021[9]. Vissa av de rättsakter i sekundärlagstiftningen som hittills antagits inom interoperabilitetsramen kommer att behöva ändras efter det att denna förordning har trätt i kraft. Kommissionen har börjat se över de berörda rättsakterna. Tillsammans med de andra nya och uppgraderade EU-informationssystemen ska det nya informationssystemet för viseringar enligt planerna vara operativt och helt interoperabelt i slutet av 2023.

3. Medlemsstaternas och EU-byråernas övervakning av genomförandet

Vikten av ett snabbt genomförande av interoperabilitetsförordningarna är väl erkänd på EU- och medlemslandsnivå. För att ett fullständigt och korrekt genomförande ska uppnås måste medlemsstaterna, EU-byråerna och kommissionen samarbeta nära och gå framåt gemensamt. Om en av dessa inte vidtar de åtgärder som behövs kan det leda till försenat idrifttagande för alla.

Med detta i åtanke använder sig kommissionen av en snabbvarningsprocess för att övervaka genomförandet och användningen av it-systemen inom området migration, säkerhet och rättvisa samt deras interoperabilitet (RAP-IT). Detta effektiviserar processen för uppföljning och övervakning av genomförandet av den nya it-systemarkitekturen, parallellt med tillsynen av användningen av de redan befintliga systemen.

Interoperabilitetsforumet är en del av denna övervakningsprocess. Sedan 2019 har kommissionen sammankallat till dessa halvårsvisa möten på hög nivå för att samla alla medlemsstater och Schengenassocierade länder, EU-byråerna och andra berörda parter. Syftet

---

7 C(2021) 810.

8 C(2021) 1926.

9 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1134 av den 7 juli 2021 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (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 och (EU) 2019/1896 och om upphävande av rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, i syfte att reformera Informationssystemet för viseringar (EUT L 248, 13.7.2021, s. 11).
Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1133 av den 7 juli 2021 om ändring av förordningarna (EU) nr 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 och (EU) 2019/818 vad gäller fastställandet av villkoren för åtkomst till andra EU-informationssystem för ändamål som gäller Informationssystemet för viseringar (EUT L 248, 13.7.2021, s. 1).

är att diskutera hur man kan främja förberedelser och beredskap, identifiera risker och lösningar och ge allt stöd som krävs för att se till att interoperabilitetsramen är helt genomförd till det överenskomna målet i slutet av 2023. De berörda EU-byråerna är eu-Lisa, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och Europol. Deltagandet i forumet har utvidgats till andra berörda parter, t.ex. Europaparlamentet och rådet, EU:s samordnare för kampen mot terrorism, Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning, Europeiska stödkontoret för asylfrågor, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europeiska datatillsynsmannen.

Det första interoperabilitetsforumet hölls i mars 2019, följt av ett andra i november 2019 och ett tredje i maj 2020. Efter antagandet i augusti 2020 av kommissionens första rapport om läget i fråga om förberedelserna för ett fullständigt genomförande av interoperabilitetsförordningarna sammankallades ytterligare två forummöten via videokonferens, i oktober 2020 och i april 2021. Inför dessa möten utarbetade kommissionen individuella resultattavlor och övergripande resultattavlor på grundval av svaren på frågeformulären, som visar läget i fråga om genomförandet av den nya it-arkitekturen i alla medlemsstater.

Vid forumet i oktober 2020 framhölls att medlemsstaterna och de Schengenassocierade länderna på det hela taget uppvisade god förvaltning och hade gjort avsevärda framsteg när det gäller genomförandet av den nya arkitekturen för EU:s informationssystem. Det fanns dock fortfarande vissa utmaningar. Medlemsstaterna uppmuntrades att fortsätta att säkerställa politiskt stöd på hög nivå och det framhölls att följande frågor kräver ökad uppmärksamhet från medlemsstaternas sida:

- Förseningar i samband med nationella upphandlingsförfaranden.
- Slutförande av medlemsstaternas bedömning av den nationella lagstiftningen och ändringar av den.
- Snabb uppskattning och säkerställande av nödvändiga resurser på nationell nivå.

Eftersom det förväntade datumet för idrifttagandet av in- och utresesystemet närmade sig var forumet i oktober 2020 också ett tillfälle att ägna särskild uppmärksamhet åt läget för genomförandet av detta system. Kommissionen uttryckte särskilda farhågor om utvecklingen av det i vissa medlemsstater som hade uppvisat låg beredskap. Särskilda farhågor uttrycktes om upphandlingsförfaranden för teknisk utveckling och för utrustning vid gränsövergångsställen. Som en uppföljning fortsatte kommissionen sina regelbundna bilaterala möten med medlemsstater som fastställts ligga i riskzonen och ägnade särskild uppmärksamhet åt att diskutera ekonomiska och avtalsmässiga frågor. Kommissionen sände också skrivelser till berörda medlemsstater för att öka medvetenheten på politisk nivå.

Mot denna bakgrund, och med beaktande av eu-Lisas analys och diskussioner med medlemsstaterna i eu-Lisas styrande organ och i rådets arbetsgrupper, såg kommissionen över tidsplanen. I december 2020 föreslog kommissionen att tidsplanen för genomförandet av in- och utresesystemet skulle förlängas med två månader och att systemet skulle tas i drift i maj 2022. Detta påverkar dock inte den övergripande tidsfristen för ett fullständigt genomförande av interoperabiliteten i slutet av 2023. Kommissionens förslag godkändes av justitie- och inrikesministrarna i december 2020.

Vid det femte interoperabilitetsforumet i april 2021 framkom en överlag positiv situation, med ökad medvetenhet och politiskt stöd i alla medlemsstater. Konsekvenserna av covid-19-pandemin hade i stor utsträckning mildrats och upphandlingsfrågorna hade till största delen tagits om hand av de berörda medlemsstaterna. Det underströks dock att samtidigt som genomförandet av in- och utresesystemet och Schengens uppgraderade informationssystem gick in i en avgörande fas – med testning av systemen på väg att inledas – fanns det fortfarande en betydande risk för förseningar i några medlemsstater, främst på grund av försenade upphandlingsförfaranden. Kommissionen och eu-Lisa fortsatte sina kontakter med de berörda medlemsstaterna och var redo att ge stöd. Sedan forumet i april kvarstår också utmaningarna när det gäller in- och utresesystemet, med försenade leveranser från entreprenörer på central nivå. För översynen av Schengens informationssystem har eu-Lisa och medlemsstaterna börjat, med en försening på 1,5 månader, testa de nationella systemens beredskap. Testverksamheten bör vara slutförd i december 2021. Det sjätte interoperabilitetsforumet ägde rum den 28 oktober 2021.

4. Utbildningsbehov

Interoperabilitet är mer än bara ett it-projekt. Slutanvändarna, t.ex. gränskontrolltjänstemännen, asyl- och viseringsmyndigheter eller poliser, måste veta exakt hur de ska hitta den information som de har tillgång till. Det krävs en adekvat utbildning av all berörd personal. Efter utbildningstillfället för ”ambassadörer” i mars 2020 anordnade kommissionen särskilda möten för att fortsätta att tillhandahålla material för de ansvariga myndigheterna i medlemsstaterna så att de kan informera och utbilda slutanvändarna i användningen av interoperabilitetsramen och -komponenterna. De fysiska utbildningstillfällena kunde inte genomföras på plats på grund av covid-19-pandemin, men kommissionen såg till att utbildningsmaterialet blev tillgängligt digitalt. Interoperabilitetsforumet i april 2021 följdes av en särskild workshop om rättsliga och ekonomiska frågor för experter på nationell nivå och EU-nivå.

I maj 2021 anordnade eu-Lisa också en teknisk workshop om interoperabilitetsutveckling. Kommissionen välkomnar sådana initiativ, som bidrar till att öka medvetenheten och dela med sig av teknisk kunskap till alla berörda parter som är involverade i genomförandet av interoperabilitetsramen.

Dessutom har arbetet med handboken om interoperabilitet inletts. Kommissionen kommer, i nära samarbete med medlemsstaterna, eu-Lisa och andra relevanta EU-byråer, att tillhandahålla en praktisk handbok om genomförande och förvaltning av interoperabilitetskomponenterna. Handboken kommer att innehålla tekniska och operativa riktlinjer, rekommendationer och bästa praxis.

5. Kostnader och risker

I den finansieringsöversikt som åtföljer kommissionens förslag till de två interoperabilitetsförordningarna anges att det för perioden 2019–2027 behövs ett totalt belopp på 136,3 miljoner euro för att stödja medlemsstaterna att täcka de nödvändiga ändringarna av sina nationella system för att kunna använda interoperabilitetskomponenterna. Dessutom anslogs 11,9 miljoner euro till eu-Lisa för driftsutgifter i samband med utvecklingen av interoperabilitetskomponenterna 2020 och 45,2 miljoner euro för 2021. Enligt eu-Lisas *tredje*

lägesrapport om interoperabilitet från december 2020 hade 8,9 miljoner euro hittills använts för att stödja förberedande verksamhet för interoperabilitet.

Medlemsstaterna uppmuntras att använda tillgängliga resurser inom ramen för programmen för fonden för inre säkerhet för att genomföra interoperabilitetsförordningarna.

Därutöver uppmanas medlemsstaterna att söka stöd inom ramen för de nya programmen för EU:s fonder för inrikes frågor för 2021–2027, särskilt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik. Med hjälp av dessa bör de prioritera åtgärder för att utveckla och ytterligare genomföra interoperabiliteten i EU:s informationssystem.

Covid-19-pandemin har påverkat offentliga upphandlingar och genomförandeförfaranden. Detta kommer sannolikt att påverka den tid som behövs för att genomföra den nya arkitekturen för EU:s informationssystem för gränser, migration och säkerhet. Även om EU:s interoperabilitetsprojekt fortsätter att följa tidsplanen och hålla sig inom ramen för den ursprungliga budgetberäkningen, fortsätter kommissionen att noggrant bedöma konsekvenserna, bland annat vad gäller den planerade tidsplanen. Varje förlängning av genomförandeprojektet kommer sannolikt att öka kostnaderna. Det finns fortfarande utrymme för att mildra effekterna på den övergripande tidsplanen och kostnaderna, men särskild uppmärksamhet måste ägnas åt upphandlings- och finansieringsfrågor.

6. Slutsats

Medlemsstaterna, de associerade Schengenländerna och EU-byråerna har ett gemensamt åtagande att se till att interoperabilitetsförordningarna genomförs helt. Kommissionen fortsätter för sin del att samordna och noggrant övervaka alla berörda parters framsteg för att de nya och uppgraderade it-systemen och interoperabilitetskomponenterna ska vara fullt tillgängliga i slutet av 2023.

På det hela taget fortskrider genomförandet av interoperabilitetsförordningarna hittills planenligt. Detta kräver dock att alla berörda parter tillsammans gör framsteg i utvecklingen och genomförandet av alla EU-informationssystem och interoperabilitetskomponenter. Risken för förseningar till följd av särskilda flaskhalsar i nationell offentlig upphandling, särskilt i fråga om utvecklingen av in- och utresesystemet och Schengens nya informationssystem, kommer att behöva kontinuerlig övervakning. Kommissionen fortsätter att samarbeta med alla berörda parter för att upptäcka eventuella förseningar som kan uppstå och för att hålla sådana förseningar till ett minimum så att den överenskomna tidsplanen för genomförandet kan hållas.