EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.8.2020
COM(2020) 428 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om status med hensyn til forberedelserne til den fuldstændige gennemførelse af interoperabilitetsforordningerne, jf. artikel 78, stk. 5, i forordning (EU) 2019/817 og artikel 74, stk. 4, i forordning (EU) 2019/818

1. Indledning

Den 11. juni 2019 trådte interoperabilitetsforordningerne[1] i kraft. Forordningerne har til formål at udvirke en opgradering af EU-informationssystemerne for sikkerhed og grænse- og migrationsforvaltning og at få dem til at arbejde sammen på en mere intelligent og effektiv måde. Interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer blev etableret for at forbedre effektiviteten af kontrollen ved de ydre grænser, bidrage til at forebygge ulovlig indvandring og bidrage til et højt sikkerhedsniveau inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Unionen. Den har også til formål at forbedre implementeringen af den fælles visumpolitik, understøtte gennemgangen af ansøgninger om international beskyttelse, bidrage til forebyggelsen, afsløringen og efterforskningen af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger og lette identifikationen af ukendte personer.

Forud for vedtagelsen af forordningerne fremlagde Kommissionen i april 2016 en meddelelse med titlen *Stærkere og mere intelligente informationssystemer for grænser og sikkerhed*[2]. Den skitserede mulige måder at få EU-informationssystemer til at bidrage bedre til at forbedre grænseforvaltningen og den indre sikkerhed på. I sin beslutning af 6. juli 2016 opfordrede Europa-Parlamentet til fremsættelse af forslag om at forbedre og udvikle eksisterende EU-informationssystemer, løse problemet med manglende oplysninger og gå i retning af interoperabilitet samt forslag om obligatorisk udveksling af oplysninger på EU-plan ledsaget af de nødvendige databeskyttelsesforanstaltninger. I sine konklusioner af 15. december 2016 opfordrede Det Europæiske Råd til at fortsætte arbejdet med at skabe interoperabilitet mellem EU-informationssystemer og databaser.

Interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer blev skabt for at gøre det muligt for systemerne og deres oplysninger at supplere hinanden, samtidig med at individets grundlæggende rettigheder respekteres, særlig retten til beskyttelse af personoplysninger.

På tidspunktet for vedtagelsen af interoperabilitetsforordningerne var der tre EU-informationssystemer i drift, nemlig Schengeninformationssystemet (SIS), visuminformationssystemet (VIS) og Eurodac. Derudover befinder tre andre systemer sig i øjeblikket i udviklingsfasen, nemlig ind- og udrejsesystemet (EES), det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og det centraliserede system til indkredsning af medlemsstater, der ligger inde med oplysninger om straffedomme afsagt over tredjelandsstatsborgere og statsløse personer (ECRIS-TCN-systemet).

---

[1] 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 og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 og (EU) 2018/1861, Rådets beslutning 2004/512/EF og Rådets afgørelse 2008/633/RIA, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/818 af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration og om ændring af forordning (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 og (EU) 2019/816.

[2] COM(2016) 205 final.

Interoperabilitetsforordningerne fastsætter bestemmelser om overvågning og evaluering foretaget af Kommissionen og navnlig af eu-LISA med henblik på teknisk udvikling. eu-LISA forelagde første rapport i december 2019[3].

I henhold til artikel 78, stk. 5, i forordning (EU) 2019/817 og artikel 74, stk. 5, i forordning (EU) 2019/818 skal Kommissionen forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om status med hensyn til forberedelserne til den fuldstændige gennemførelse af forordningerne. Rapporten skal indeholde detaljerede oplysninger om de afholdte udgifter og oplysninger om eventuelle risici, der kan have indvirkning på de samlede omkostninger, som fastsat i interoperabilitetsforordningerne. Kommissionen forelægger tilsvarende rapporter hvert år, indtil datoerne for idriftsættelsen af interoperabilitetskomponenterne fastlægges ved hjælp af de gennemførelsesretsakter, der er omhandlet i artikel 72 i forordning (EU) 2019/817 og artikel 68 i forordning (EU) 2019/818.

2. Gennemførelsesretsakter

Interoperabilitetsforordningerne fastsætter, at der skal vedtages gennemførelsesretsakter for at supplere og gennemføre visse detaljerede tekniske aspekter af forordningerne. Nogle af disse retsakter er nødvendige for fuldt ud at gøre det muligt for eu-LISA at påbegynde udformningen og udviklingen af komponenterne inden for rammerne af den overordnede systemarkitektur, især da dette kræver fastlæggelse af tekniske specifikationer og forberedelse af udbudsprocedurer med henblik på samarbejde med kontrahenter. Et sådant kommissorium skal baseres på klare og fuldstændige tekniske specifikationer, der fastsættes i de nødvendige indkaldelser af tilbud. Der er behov for andre retsakter for at fastlægge tekniske krav, der gør det lettere for de relevante myndigheder at fungere i praksis, f.eks. gennem anvendelse af standardformularer og udarbejdelse af samarbejdsprocedurer med henblik på at håndtere sikkerhedshændelser.

Ved forordningernes ikrafttræden begyndte Kommissionen at udarbejde et første sæt gennemførelsesforanstaltninger (fire gennemførelsesretsakter og to delegerede retsakter), der er nødvendige helt fra start af udformnings- og udviklingsprocessen.

For så vidt angår gennemførelsesretsakter blev der nedsat et udvalg i henhold til artikel 74 i forordning (EU) 2019/817 og artikel 70 i forordning (EU) 2019/818.

Med henblik på udarbejdelsen af de nødvendige delegerede retsakter blev der nedsat en ekspertgruppe i overensstemmelse med artikel 73 i forordning (EU) 2019/817 og artikel 69 i forordning (EU) 2019/818.

3. Kontrol med medlemsstaternes og EU-agenturernes gennemførelse

Interoperabilitetsforordningerne er udpeget som havende høj prioritet i henhold til den *fælles erklæring om EU's lovgivningsmæssige prioriteter for 2018-19*. Ud over den prioritet, forordningerne blev tillagt under lovgivningsprocessen, var det nødvendigt at anerkende betydningen af, at de blev gennemført. For at opnå fuldstændig gennemførelse er medlemsstaterne, EU-agenturerne og Kommissionen nødt til at gøre fremskridt i fællesskab for at undgå en situation, hvor manglende handling fra én af dem fører til forsinket idriftsættelse for alle.

[3] Rapport om udviklingen af interoperabilitet (2019-307).

Derfor arrangerede Kommissionen en række forummøder for at samle alle involverede partnere for at drøfte, hvordan man kunne sætte skub i forberedelserne og paratheden, og for at kortlægge risici og løsninger i alles interesse. Målet var at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå målet om, at alle EU-informationssystemer skal være i fuld overensstemmelse med interoperabilitetsrammen inden udgangen af 2023. Ud over medlemsstaterne, de associerede Schengenlande og de relevante EU-agenturer (eu-LISA, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og Europol) blev deltagelse i forummet udvidet til at omfatte andre interesserede parter, nemlig Europa-Parlamentet og Rådet, EU-antiterrorkoordinatoren, Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse, Det Europæiske Asylstøttekontor, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

Det første møde i forummet blev afholdt i marts 2019, efter at der var opnået foreløbig enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet under de interinstitutionelle drøftelser. Forummet anerkendte den umiddelbare vigtighed af at fokusere på fuld gennemførelse af den nye arkitektur for EU-informationssystemer for grænser, migration og sikkerhed. Som støtte herfor havde Kommissionen planlagt en resultattavle med henblik på at etablere effektive overvågnings- og koordineringsordninger. Målet var at anlægge en lempelig tilgang til samarbejdet med de nationale koordinatorer, som skulle sørge for, at alle interessenter er fuldt informerede. Der skulle lægges særlig vægt på behovene for finansielle og menneskelige ressourcer, herunder oplæring af slutbrugere, således at tidsplanen for gennemførelse overholdes. Det blev også anerkendt, at eu-LISA's bestyrelse havde ansvar for den tekniske koordinering i henhold til de forskellige dele af lovgivningen, og at Rådet for Retlige og Indre Anliggender regelmæssigt skal behandle gennemførelsens status.

I november 2019 anerkendte det andet forum værdien af at mødes regelmæssigt og af resultattavlen som et redskab til at hjælpe alle — medlemsstater, EU-agenturer og Kommissionen — til fortsat at gøre fremskridt i fællesskab i forhold til at udvikle og gennemføre den nye IT-arkitektur for grænser, migration og sikkerhed. Behovene for finansielle og menneskelige ressourcer blev fortsat udpeget som et væsentligt spørgsmål. Det blev derfor foreslået, at alle involverede parter skulle udarbejde vejledende flerårige ressourceplaner. Kommissionen foreslog desuden at udvikle en platform til indsamling af oplysninger, herunder om bedste praksis, og at stille den til rådighed for alle med henblik på udveksling og opnåelse af fremskridt. Det blev også anerkendt, at der skulle fokuseres mere på operationel og praktisk gennemførelse, i takt med at gennemførelsen skred frem.

Et tredje forum fandt sted — via videokonference — i maj 2020. Her gav Kommissionen sin vurdering af den overordnede status på grundlag af en resultattavle over de vigtigste gennemførelseskrav:

- Der er gjort fremskridt med gennemførelsen i det forløbne år, men der er fortsat udfordringer. Medlemsstaterne bør sikre politisk opbakning på højt plan.
- Medlemsstaterne bør færdiggøre deres vurdering af den nødvendige nationale lovgivning og udarbejde den i overensstemmelse hermed.
- Generelt blev der noteret gode fremskridt med hensyn til styringsordninger.
- Medlemsstaterne bør hurtigt vurdere deres ressourcebehov og sikre ressourcerne.

Sideløbende med gennemførelsen af interoperabilitetsforordningerne foregår der også udvikling af individuelle IT-systemer, både eksisterende og nye. I takt med at den nye overordnede arkitektur bliver udviklet, er det af afgørende betydning for gennemførelsen af interoperabilitetsforordningerne, at alle de individuelle systemer er fuldt operationelle. Hvad angår fremskridt med de individuelle systemer, gav Kommissionen udtryk for betænkeligheder med hensyn til resultaterne vedrørende udviklingen af ind- og udrejsesystemet. Selv om testperioden efter planen skal påbegyndes inden udgangen af dette år, har medlemsstaterne tilkendegivet, at de kun i begrænset grad er parate til implementering af systemet på nationalt plan. Dette kan påvirke idriftsættelsen negativt. I lyset heraf bør medlemsstaterne fremskynde de interne procedurer for at mobilisere de nødvendige menneskelige ressourcer og fremskynde udbudsprocessen, der skulle være gennemført sidste år, vedrørende tilpasning af deres nationale systemer med henblik på tilslutning til det centrale ind- og udrejsesystem.

På forummet gav nogle parter også udtryk for bekymringer udløst af covid-19-krisen og tilkendegav, at krisen kan føre til forsinkelser, navnlig i forhold til idriftsættelsen af ind- og udrejsesystemet. Faktisk kan påvirkninger af udviklingen af EU-informationssystemerne, f.eks. ind- og udrejsesystemet, få følger for udviklingen af interoperabilitetskomponenterne. Men sådanne påvirkninger er ikke lineære, hvilket betyder, at selv om en måneds forsinkelse af idriftsættelsen af ét IT-system potentielt kunne medføre en forsinkelse på op til en måned af idriftsættelsen af interoperabilitetskomponenterne, er det også muligt, at forsinkelsen ikke vil forsinke deres idriftsættelse.

På grund af den nuværende situation oplever alle involverede aktører fortsat en vis usikkerhed i forhold til, hvilke konsekvenser covid-19-krisen vil få for igangværende projekter. Kommissionen agter at tage kontakt til eu-LISA og medlemsstaterne i de kommende måneder med henblik på at gennemføre en detaljeret drøftelse af krisens mulige konsekvenser på det næste forum, der er planlagt til efteråret 2020.

I rapporteringsperioden fortsatte rådsformandskaberne med at demonstrere deres engagement i implementeringen, og nogle af dem afholdt deres egne konferencer for at nå ud til det bredere berørte publikum. Kommissionen hilser sådanne initiativer fra Rådets formandskaber velkommen.

4. Undervisningsbehov

Under drøftelserne på de tre møder i forummet er det gentagne gange blevet understreget, at interoperabilitet ikke kun er et IT-projekt. Slutbrugerne — grænsevagter, asylmyndigheder og politifolk — skal vide, nøjagtig hvordan de får adgang til de oplysninger, der stilles til rådighed for dem. Det er konstant blevet påpeget, at det er nødvendigt at oplære de berørte ansatte. Derfor påtog Kommissionen sig at afholde et arrangement til *oplæring af ambassadører* i marts 2020 med det formål at levere materialer til de ansvarlige enheder i medlemsstaterne, så de kan informere og oplære slutbrugerne i brugen af interoperabilitetsrammen og -komponenterne. Da det fysiske undervisningsarrangement ikke kunne afholdes på grund af covid-19-krisen, har Kommissionen gjort undervisningsmaterialet tilgængeligt digitalt.

5. Omkostninger og risici

I den finansieringsoversigt, der er vedlagt som bilag til Europa-Kommissionens forslag til de to interoperabilitetsforordninger, er der afsat et beløb på 11 954 000 EUR til udvikling af interoperabilitet i 2020. Som nævnt i eu-LISA's anden statusrapport om interoperabilitet[4] fra juni 2020 er der indtil nu anvendt 1 718 606 EUR til støtte for forberedelsen af interoperabilitet.

Under Fonden for Intern Sikkerhed er der ikke i 2020 afsat midler, som er øremærket til interoperabilitet, til medlemsstaterne. Under den kommende flerårige finansielle ramme, der ifølge planen skal dække perioden 2021-2027, foreslås der afsat 136,3 mio. EUR til medlemsstaterne til at gennemføre de ændringer i deres nationale systemer, der kræves for at kunne anvende interoperabilitetskomponenterne. Midlerne er en bevilling, der støtter medlemsstaterne i deres projekter, og ikke en refusion af faktisk afholdte udgifter. I forbindelse med disse finansieringsmidler er der derfor ikke på samme måde risiko for, at der skal ydes yderligere finansiering som i forbindelse med de midler, der allokeres til EU-agenturer, og som fuldt ud finansieres over Unionens budget.

Hvad angår risikoen for overskridelser, er det uundgåeligt, at covid-19-krisen vil påvirke varigheden af visse individuelle dele af det overordnede projekt med at gennemføre den nye arkitektur for EU-informationssystemer for grænser, migration og sikkerhed. Denne påvirkning er i øjeblikket ved at blive vurderet i forhold til den planlagte tidsplan. Hvis projektets varighed forlænges, vil omkostningerne sandsynligvis stige. Eftersom udviklingen af interoperabilitet kun lige er begyndt, er der imidlertid stadig handlefrihed til at afbøde virkningerne på den samlede tidsplan og omkostningerne. På tidspunktet for offentliggørelse af rapporten overholder interoperabilitetsprojektet stadig tidsplanen og det oprindelige budgetoverslag.

6. Konklusion

I lyset af det generelle tilsagn fra alle medlemsstater, associerede Schengenlande og EU-agenturer om at sikre fuld gennemførelse af interoperabilitetsforordningerne fortsætter Kommissionen med at koordinere og overvåge alle de involverede parters handlinger med henblik på at opnå fuld tilgængelighed til de nye og opgraderede IT-systemer og interoperabilitetskomponenterne inden udgangen af 2023.

Som nævnt ovenfor følger det hidtidige arbejde med gennemførelsen af interoperabilitetsforordningerne planen. Gennemførelsen af interoperabilitetsrammen kræver imidlertid, at alle aktører i fællesskab gør fremskridt i forhold til alle EU-informationssystemer og interoperabilitetskomponenter. Der skal holdes nøje øje med risikoen for forsinkelser som følge af covid-19-krisen, navnlig vedrørende udviklingen af ind- og udrejsesystemet, og Kommissionen vil tage kontakt til alle berørte parter for at skabe sig det klarest mulige overblik over potentielle forsinkelser, der kan opstå, og holde sådanne forsinkelser på et minimum for at overholde tidsplanen for gennemførelsen. Kommissionen er fast besluttet på sammen med medlemsstaterne og EU-agenturerne at gøre sit yderste for at sikre, at konsekvenserne af covid-19-krisen for måldatoen for fuld gennemførelse bliver så

[4] Rapport om udviklingen af interoperabilitet (2020-148).

begrænsede som muligt, og at de samlede forventede omkostninger holdes inden for det anslåede budget, der er fastsat i finansieringsoversigten.