



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.11.2008
KOM(2008)714 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**OM UDVIKLINGEN AF VISUMINFORMATIONSSYSTEMET (VIS) I 2007
(fremlagt i henhold til artikel 6 i Rådets beslutning nr. 2004/512/EF af 8. juni 2004)**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**OM UDVIKLINGEN AF VISUMINFORMATIONSSYSTEMET (VIS) I 2007
(fremlagt i henhold til artikel 6 i Rådets beslutning nr. 2004/512/EF af 8. juni 2004)**

**Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om udviklingen af
visuminformationssystemet (VIS)**

**Statusrapport januar-december 2007
(KOM(2008) ...)**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	4
2.	Projektstatus	4
2.1.	Fremskridt i rapporteringsperioden	4
2.1.1.	Retlig ramme for VIS	4
2.1.2.	Revision af tidsplanen for VIS.....	5
2.1.3.	Udvikling af det centrale system	5
2.1.4.	Udvikling af det biometriske matchsystem	6
2.1.5.	Forberedelser på lokaliteterne.....	6
2.1.6.	Netværk.....	6
2.1.7.	National planlægning og koordinering	7
2.1.8.	Etablering i konsulaterne	7
2.2.	Forvaltningen af projektet i Kommissionen	8
2.2.1.	Planlægning og budget.....	8
2.2.2.	Risikostyring	8
2.2.3.	Kommunikation	9
2.2.4.	Projektstyringsgruppen	9
2.3.	Møder i SIS II-udvalget	9
3.	Konklusioner og perspektiver	10

1. INDLEDNING

Dette er en rapport om det arbejde, som Kommissionen udførte i 2007 (fra januar til december 2007) med hensyn til udviklingen af visuminformationssystemet (VIS). Det er den fjerde statusrapport¹, som Kommissionen forelægger Rådet og Europa-Parlamentet i henhold til artikel 6 i Rådets beslutning nr. 2004/512/EF af 8. juni 2004 om indførelse af visuminformationssystemet (VIS)². Ifølge denne beslutning er Kommissionen, der bistås af SIS II-udvalget³, ansvarlig for udviklingen af VIS, mens de nationale systemer skal tilpasses og/eller udvikles af medlemsstaterne.

2. PROJEKTSTATUS

2.1. Fremskridt i rapporteringsperioden

VIS-projektet er opdelt i tre faser. Fase 1 (detaljeret udvikling) har resulteret i alle de dokumenter, som er nødvendige for at give en fuldstændig beskrivelse af VIS ud fra et teknisk synspunkt. Systemet vil blive udviklet og etableret i fase 2 (udvikling, afprøvning og etablering). Endelig skal medlemsstaterne i fase 3 (migration og integration) forbinde deres nationale systemer med den centrale VIS-database. Fase 1 i projektet blev afsluttet i den foregående rapporteringsperiode, og fase 2 er i gang. Hovedkontrahenten for udvikling af systemet har færdiggjort en analyse af det yderligere systemudviklingsarbejde, som er nødvendigt for at gøre VIS fuldt kompatibelt med den foreslåede juridiske ramme, som man nåede til enighed om i juni 2007, og for at forberede grænsefladerne med det biometriske element, det biometriske matchsystem (BMS).

2.1.1. Retlig ramme for VIS

I juni 2007 nåede Europa-Parlamentet og Rådet til politisk enighed om "VIS-lovgivningspakken", som består af forordningen om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold⁴ (VIS-forordningen) og en rådsafgørelse under søjle 3⁵. Europa-Parlamentets plenarforsamling holdt afstemning den 7. juni 2007. Rådet godkendte Europa-Parlamentets ændringsforslag på RIA-mødet den 12. juni 2007. Forordningen og afgørelsen udgør en samlet lovgivningspakke. I VIS-forordningen fastlægges formålet med VIS og dets funktioner og ansvaret for systemet. Desuden fastsættes betingelserne og procedurerne for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om ansøgninger om visa til kortvarigt ophold og om de afgørelser, som træffes i forbindelse hermed. For at sikre en pålidelig verifikation og identifikation omfatter de oplysninger, der skal behandles i VIS, alfanumeriske oplysninger, fotografier og visumansøgerens fingeraftryk.

¹ Med hensyn til den tredje rapport, se arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene af 13. juni 2007 om udviklingen af visuminformationssystemet (VIS), SEK(2007) 833.

² EUT L 213 af 15.6.2004, s. 5.

³ Den udvalgsmæssige ramme for både SIS II- og VIS-projekterne i udviklingsfasen, oprettet ved artikel 5, stk. 1, i forordning 2424/2001 (EFT L 328 af 13.12.2001, s. 4).

⁴ PE-CONS 3630/1/07 REV 1.

⁵ Rådsdokument 13607/07.

VIS-afgørelsen vedrører adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.

Det gennembrud, som blev opnået med den politiske enighed om den juridiske ramme for VIS, gav den klarhed, som var nødvendig for, at man kunne fortsætte med revisionen af tidsplanen (se 2.1.2).

2.1.2. Revision af tidsplanen for VIS

Ifølge den oprindelige tidsplan for VIS skulle VIS tages i brug i marts 2007, men kun med seks medlemsstater, som hver skulle være forbundet med mindst ét konsulat, uden biometriske elementer. Dette var baseret på den antagelse, at den juridiske ramme for VIS ville blive vedtaget i sommeren 2006.

I september 2006 blev der foretaget en teknisk revision af tidsplanen, da det stod klart, at ibrugtagingsstrategien var blevet ændret til en gradvis regional strategi, som skulle starte i Nordafrika og omfatte biometriske elementer. Dette var baseret på den antagelse, at den juridiske ramme ville blive vedtaget i januar 2007.

På trods af den daværende juridiske usikkerhed besluttede Kommissionens tjenestegrene at gå videre med udviklingen af VIS på grundlag af de foreliggende lovgivningsforslag, og der blev planlagt aktiviteter frem til, men ikke efter udgangen af 2007, da udviklingsaktiviteterne i vidt omfang afhænger af de krav, som er fastsat i retsgrundlaget, som man dengang endnu ikke var nået til enighed om.

Da systemudviklingen i medlemsstaterne var gået i stå på grund af det samme problem, blev der udarbejdet en revideret tidsplan i tæt samarbejde med eksperter fra medlemsstaterne for at sikre, at den var realistisk. Der blev i februar og marts 2007 holdt workshops med medlemsstaterne om vedtagelsen af retsgrundlaget for at drøfte forskellige scenarier og uløste tekniske problemer. Den reviderede tidsplan blev endelig fremlagt i september 2007, efter at de nationale VIS-projektledere havde drøftet spørgsmålet i juni og juli 2007 (hvor der var opnået politisk enighed om den juridiske ramme), med støtte fra SIS II-udvalget.

Ifølge den reviderede tidsplan skulle det centrale VIS under hensyntagen til alle kravene i retsgrundlaget være driftsklar ved udgangen af maj 2009. Blandt de vigtigste milepæle undervejs kan nævnes, at de fuldstændige detaljerede tekniske specifikationer vil være til rådighed i september 2008, at netværksforbindelserne i de medlemsstater, hvor der foretages driftsystemtest, vil være klare i slutningen af september 2008, og at der i slutningen af november 2008 vil blive iværksat test med deltagelse af medlemsstaterne, som afsluttes i maj 2009.

2.1.3. Udvikling af det centrale system

Målet var, at det centrale system skulle være udviklet og afprøvet inden udgangen af 2006. Det var dog ikke muligt, fordi der på det tidspunkt endnu ikke var opnået politisk enighed om VIS-forordningen, som bl.a. fastsætter formålet med, funktionerne i og ansvaret for VIS. I begyndelsen af 2007 var der ingen klare tegn på, hvornår vedtagelsen kunne forventes at finde sted. Mens Kommissionens tjenestegrene ventede på, at der blev opnået politisk enighed om VIS-forordningen, hvilket skete i juni 2007, besluttede de at anvende en proaktiv strategi og gå videre med udviklingen af VIS på grundlag af det daværende forslag.

I 2007 modtog medlemsstaterne en række vigtige tekniske dokumenter, hvori det system, der skulle udvikles, blev defineret⁶. De reviderede versioner af specifikationerne (grænsefladekontroldokument version 1.62 og detaljerede tekniske specifikationer version 1.2, som blev leveret i henholdsvis oktober og november 2007) tager hensyn til enigheden om lovgivningsforslagene og kravene til grænsefladerne til det biometriske matchsystem.

2.1.4. Udvikling af det biometriske matchsystem

Ifølge den oprindelige tidsplan for udviklingen af VIS skulle de biometriske elementer først medtages i systemet (det biometriske matchsystem, BMS) efter implementeringen af den alfanumeriske del af systemet. Den 24. februar 2005 anmodede RIA-Rådet imidlertid om, at VIS skulle være operationelt med biometriske funktioner fra begyndelsen.

Hovedkontrahenten for udvikling af systemet har færdiggjort en analyse af det systemudviklingsarbejde, som er nødvendigt for at gøre VIS fuldt kompatibelt med den juridiske ramme og for at forberede grænsefladerne til BMS. Dette resulterede i, at de endelige detaljerede funktionelle specifikationer blev leveret i slutningen af 2007. Kontrakten om udvikling af BMS måtte suspenderes, indtil der var gjort tilstrækkelige fremskridt med udviklingen af VIS. De biometriske opdateringer skal medtages i det næste grænsefladekontroldokument for VIS (version 1.7). I mellemtiden har medlemsstaterne modtaget softwarekits til kvalitetskontrol og en præsentation af BMS-demonstratoren, som giver oplysninger om arbejdsgangen ved brug af biometri på konsulaterne og ved grænseovergangsstederne.

Der er forberedelser i gang med henblik på afprøvning (også af værktøjer). Der vil være forskellige testfaser, både på centralt plan og i samarbejde med medlemsstaterne.

2.1.5. Forberedelser på lokaliteterne

Arbejdet med at opgradere elforsyningen til det centrale VIS i Strasbourg (som blev støttet med et tilskud fra Kommissionen til de franske myndigheder) blev afsluttet den 16. august 2007. VIS-hardwaren til den centrale enhed i Strasbourg blev leveret den 3.-4. september 2007, og installeringen blev afsluttet uden selve applikationen i slutningen af oktober 2007.

Hardwaren til backuppen af den centrale enhed i St. Johann im Pongau i Østrig blev leveret i begyndelsen af oktober 2007, og installeringen blev afsluttet uden selve applikationen medio november 2007.

Efter færdiggørelsen af en undersøgelse om elforsyningen til BMS og efter en række intensive workshops mellem den lokale kontrahent og Europa-Kommissionen nåede man til enighed om elforsyningen til BMS og om, hvordan systemet skal installeres på begge lokaliteter.

2.1.6. Netværk

VIS-projektet omfatter bl.a. oprettelse af et wide area-netværk mellem de enkelte medlemsstaters nationale grænseflader og det centrale VIS for at gøre det muligt for de

⁶ Specielt tre versioner af grænsefladekontroldokumentet (ICD) og CD-simulatorer, fire versioner af de detaljerede tekniske specifikationer (DTS), de endelige detaljerede funktionelle specifikationer og et udkast til en godkendelsesplan (version 1.30).

nationale og centrale systemer at kommunikere med hinanden. Dette netværk opfylder kravene til disponibilitet, sikkerhed, geografisk dækning og serviceniveau. Kontrakten om s-TESTA-netværket blev i 2006 tildelt til et konsortium bestående af OBS (Orange Business Services) og HP (Hewlett-Packard).

Netværket skulle oprindeligt have været installeret i to omgange: først i de medlemsstater, der deltager i driftsystemtestene, dvs. Tyskland, Estland, Finland, Italien, Sverige, Slovenien, Norge og Portugal, og derefter i de medlemsstater, der deltager i de foreløbige systemafleveringstest (test af det centrale system sammen med et betydeligt antal nationale systemer).

I slutningen af 2007 reviderede Kommissionens tjenestegrene tidsplanen for levering af netværk, efter at man var blevet enige om den reviderede overordnede tidsplan for VIS. Netværkskontrahenten accepterede at installere netværket for alle medlemsstaterne inden den 30. juni 2008.

Kommissionens beslutning om fastlæggelse af arkitekturen for og kravene til de nationale grænseflader og kommunikationsinfrastrukturen mellem det centrale VIS og de nationale grænseflader forventes vedtaget i 2008.

2.1.7. National planlægning og koordinering

På grund af forskellige omstændigheder på nationalt plan er der forskel på, hvor langt de enkelte medlemsstater er nået. I 2007 blev der alt i alt gjort gode fremskridt med de nationale projekter. Der blev opnået meget positive resultater i de lande, som skulle deltage i driftsystemtestene (i slutningen af 2007 rapporterede syv ud af de otte deltagende medlemsstater, at de kunne overholde alle måldatoerne).

Hver måned organiserer Kommissionens tjenestegrene et arbejdsgruppemøde for medlemsstaternes nationale projektledere inden for rammerne af SIS II-udvalget for at drøfte planlægningsspørgsmål, risici og aktiviteter vedrørende det centrale projekt og de nationale projekter. Medlemsstaternes månedlige rapportering til disse møder har øget kvaliteten og nytten af og sammenhængen i de foreliggende oplysninger om deres nationale projekter. Efter at den reviderede tidsplan for VIS var blevet godkendt, tilpassede Kommissionens tjenestegrene i september 2007 de vigtigste milepæle i det månedlige indberetningsskema og relancerede rapporteringsarbejdet. De fleste af medlemsstaterne rapporterer nu via dette nye system. I mellemtiden har Kommissionens tjenestegrene også fået oplysninger om fremskridtene på nationalt plan i de lande, som vil anvende Schengenreglerne fuldt ud på et senere tidspunkt⁷.

2.1.8. Etablering i konsulaterne

Ifølge artikel 48, stk. 1, i udkastet til VIS-forordningen bør der indsamles biometriske oplysninger lige fra idriftsættelsen af VIS. Som led i de løbende forberedelser på etableringen videreførte man i 2007 det andet pilotprojekt om registrering, lagring og verifikation af biometriske oplysninger om visumansøgere (BIODEV II), som blev ledet af de franske og belgiske myndigheder, men som omfattede flere andre medlemsstater. Formålet med både BIODEV og BIODEV II er at vise, hvordan man kan lette implementeringen af VIS på medlemsstaternes konsulater og ved grænseovergangsstederne ved at etablere fælles

⁷ Cypern, Bulgarien, Rumænien og Schweiz.

registreringsfaciliteter eller andre initiativer om konsulært samarbejde. Resultaterne af BIODDEV blev sendt til medlemsstaterne i slutningen af den nuværende rapporteringsperiode, og der vil blive fremlagt yderligere resultater af BIODDEV II i 2008.

2.2. Forvaltningen af projektet i Kommissionen

2.2.1. Planlægning og budget

Forpligtelsesbevillingerne på det almindelige budget for 2007 var på 32 mio. EUR. De vigtigste udgiftsposter i 2007 var forberedelse af lokaliteterne, netværket, forberedelse af biometriske elementer (yderligere identifikatorer), sikkerhedsrevision, ekstern bistand til projektförvaltning, revision og evaluering, driftsomkostninger til udviklingsfasen, undersøgelser og ændringer i VIS (på grund af udviklingen med hensyn til retsakterne). Ved udgangen af rapporteringsperioden var der indgået forpligtelser for 73,35 % af de samlede VIS-bevillinger, og 69,30 % af betalingsbevillingerne var blevet betalt. Forsinkelsen med at nå til enighed om den juridiske ramme betød, at visse forpligtelser blev forsinkede. Denne udvikling påvirkede også gennemførelsen af visse betalingsbevillinger i 2007. Der er afsat 20 mio. EUR i forpligtelsesbevillinger til den næste rapporteringsperiode.

Forpligtelses- og betalingsbevillinger 2007

Disponible forpligtelsesbevillinger	Brugt	I alt %	Disponible betalingsbevillinger	Brugt*	I alt %
27 258 110,14 EUR	19 994 843,72 EUR	73,35 %	20 023 656,59	13 875 607,13	69,30 %

2.2.2. Risikostyring

I overensstemmelse med bedste praksis bliver projektrisiciene **løbende** identificeret, vurderet og overvåget i tre risikologger. Hovedkontrahenten for udvikling af systemet vurderer risiciene for de aktiviteter, som falder ind under anvendelsesområdet for den pågældende kontrakt (udvikling af det centrale system, tilvejebringelse af support og uddannelse). Medlemsstaterne overvåger risiciene i forbindelse med deres nationale projekter. Kommissionens tjenestegrene vurderer også de samlede projektrisici, som bl.a. omfatter hovedkontrahentens opgaver, de nationale projekter, indkøb af netværkstjenester, forberedelse af de operationelle lokaliteter og vedtagelse af retsakterne. Kommissionen drøfter regelmæssigt risiciene med medlemsstaterne på møderne om de nationale projekter og på møderne i projektstyringsgrupperne med de tidligere, nuværende og fremtidige formandskaber for Rådet (se 2.2.4).

Projektstøttekontoret (Project Support Office, PSO), som ledes af den kontrahent, der har ansvaret for kundeservice, blev oprettet i slutningen af 2006 under tilsyn af Kommissionen med det formål at hjælpe VIS-projektteamet med at følge op på risici, foranstaltninger og koordinering af kommunikationen mellem de forskellige parter. PSO påbegyndte sit arbejde i 2007.

I rapporteringsperioden faldt det generelle risikoniveau betydeligt på grund af enigheden om stabile lovgivningsforslag og revisionen af tidsplanen. På nuværende tidspunkt vedrører de vigtigste risici den tid, det tager at udvikle systemet, hvorvidt netværket vil være til rådighed,

afprøvningsaktiviteterne, hvorvidt der er tilstrækkelige ressourcer til rådighed, det resterende lovgivningsarbejde og sikkerhedsdokumentationen. Lige nu er den største risiko, om systemudviklingen kan afsluttes til tiden. En afgørende risiko vedrører muligheden for, at netudbyderen ikke installerer den centrale netværksgrænseflade som planlagt. Med hensyn til afprøvning er der risiko for, at der ikke vil være medlemsstater nok, som vil være klar i tide til, at de kan deltage i visse test af det centrale system (driftsystemtesten og den foreløbige systemafleveringstest). Der er også risiko for, at det vil tage længere end forventet at få godkendt det dokument, der beskriver testens udformning. Der er en væsentlig risiko for, at der ikke er tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer til rådighed (af forskellige grunde, herunder en mulig forsinkelse af SIS II, som forhindrer, at der kan overføres personale fra SIS II til VIS-projektet, problemer med at finde specialiserede medarbejdere i tilfælde af personaleudskiftning og muligheden for, at hovedkontrahenten ikke er i stand til at afslutte udviklingen inden for den fastsatte tidsfrist). Yderligere forsinkelser vedrørende den formelle vedtagelse af VIS-forordningen vil udgøre en alvorlig risiko for det komitologiarbejde, som skal færdiggøres inden idriftsættelsen. Desuden kan en forsinket vedtagelse af de ændrede fælles konsulære instrukser og den ændrede Schengengrænsekodex udgøre en risiko for færdiggørelsen af systemudviklingen. På sikkerhedsområdet er der risiko for, at de endelige versioner af visse dokumenter (bortset fra sikkerhedsmålet) ikke er til rådighed til tiden. Der er indført handlingsplaner med henblik på at tackle alle disse vigtige risici.

2.2.3. *Kommunikation*

På møderne i SIS II-udvalget og møderne i VIS-arbejdsgrupperne rapporterer Kommissionens tjenestegrene regelmæssigt til medlemsstaterne om, hvor langt man er nået med det centrale VIS-projekt. Desuden giver medlemsstaterne som nævnt ovenfor månedlige opdateringer om, hvordan deres nationale projekter skrider frem.

Endelig fortsatte den gode praksis med bilaterale møder mellem de nationale projektledere og Kommissionens tekniske VIS-team i 2007, hvilket gav medlemsstaterne mulighed for nærmere drøftelser om fremskridtene med deres specifikke nationale projekt og med det centrale projekt og andre spørgsmål, som var af særlig interesse for dem.

I rapporteringsperioden var der 11 kombinerede endagsmøder for de nationale projektledere og arbejdsgrupperne og to endagsmøder for de nationale projektledere.

2.2.4. *Projektstyringsgruppen*

Projektstyringsgruppen for VIS blev oprettet i 2004. Siden 2005 har den omfattet repræsentanter for de lande, der varetager det nuværende formandskab for Rådet, alle de tidligere formandskaber siden oprettelsen og de to kommende formandskaber for at sikre kontinuitet i medlemsstaternes deltagelse i projektet. I rapporteringsperioden mødtes denne gruppe otte gange for at drøfte projektstyringsspørgsmål med deltagerne i projektet, hovedkontrahenten og kvalitetssikringskontrahenten.

2.3. **Møder i SIS II-udvalget**

Der blev i rapporteringsperioden holdt 11 møder i SIS II-udvalget, hvor man drøftede fremskridtene med udviklingen af VIS-projektet.

Ud over de regelmæssige møder i SIS II-udvalget organiserede Kommissionens tjenestegrene en række VIS-arbejdsgrupper bestående af eksperter fra medlemsstaterne, hvor man drøftede detaljerede tekniske spørgsmål. Disse møder fokuserede som regel på spørgsmål af interesse for medlemsstaterne og spørgsmål, som vedrørte specifikke leverancer i forbindelse med projektet. Kommissionen, medlemsstaterne og hovedkontrahenten gav præsentationer om de spørgsmål, som var af interesse for medlemsstaterne. Der blev også afholdt workshops for at skabe tættere kontakt med og få større input fra medlemsstaterne. Desuden blev der afholdt uformelle møder med de nationale projektledere for at drøfte den nye tidsplan for VIS-projektet.

3. KONKLUSIONER OG PERSPEKTIVER

2007 var præget af den politiske enighed om den juridiske ramme, som gjorde det muligt at revidere tidsplanen for projektet og præcisere det udviklingsarbejde, der var nødvendigt for, at BMS kunne inkorporeres i VIS. Den politiske enighed om den juridiske ramme medio 2007 gjorde det muligt at gøre store fremskridt med udviklingen på grundlag af det proaktive arbejde, som var blevet udført i årets første halvdel på basis af de tidligere udgaver af lovgivningsforslagene. Ved udgangen af rapporteringsperioden forløb projektet helt i overensstemmelse med den reviderede tidsplan, som blev færdiggjort i september 2007. Med hensyn til økonomiske spørgsmål blev visse forpligtelser suspenderet i årets første halvdel, indtil der blev opnået politisk enighed om den juridiske ramme i juni 2007. Fra da af blev der gjort en indsats for at gøre fremskridt med den økonomiske gennemførelse på den mest effektive måde. Det medførte positive tal for både forpligtelser og betalinger ved årets udgang. Kommunikationen med medlemsstaterne var fortsat glimrende, og forbindelserne blev styrket på møderne i arbejdsgrupperne.