

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.6.2009  
SEC (2009) 836

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

*Begeleidend document bij het*

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot oprichting van een agentschap voor het operationele beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht**

*en het*

Voorstel voor een

**BESLUIT VAN DE RAAD**

**waarbij het bij Verordening XX opgerichte agentschap belast wordt met taken die verband houden met het operationele beheer van SIS II en VIS in het kader van de uitvoering van titel VI van het EU-Verdrag**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

{COM(2009) 292 definitief}  
{COM(2009) 293 definitief}  
{COM(2009) 294 definitief}  
{SEC(2009) 837}

## 1. Inleiding

In gezamenlijke verklaringen bij de rechtsinstrumenten voor SIS II<sup>1</sup> en VIS<sup>2</sup> hebben de Raad en het Europees Parlement de Commissie verzocht om na een effectbeoordeling waarbij de verschillende alternatieven in financieel, operationeel en organisatorisch opzicht inhoudelijk worden bekeken, de nodige wetgevingsvoorstellen te doen om “een bureau” (een agentschap) te belasten met het operationele beheer voor de lange termijn van het centrale SIS II en delen van de communicatie-infrastructuur, alsook van het VIS. Volgens de verklaring bij de VIS-verordening kan de effectbeoordeling voor het operationele beheer van het VIS deel uitmaken van de effectbeoordeling voor het operationele beheer van SIS II. In deze verklaringen heeft de Commissie zich ertoe verbonden binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de rechtsinstrumenten voor SIS II en VIS<sup>3</sup> de nodige wetgevingsvoorstellen in te dienen om een agentschap te belasten met het operationele beheer voor de lange termijn van deze systemen.

## 2. Probleemomschrijving

De Commissie is belast met het operationele beheer van SIS II en VIS in een overgangperiode. Zij kan bepaalde operationele beheerstaken delegeren aan nationale overheidsinstanties in twee verschillende lidstaten. In de rechtsinstrumenten wordt bepaald dat de systemen gehuisvest zijn in Straatsburg in Frankrijk (de centrale eenheden) en bij Salzburg in Oostenrijk (de vervangende eenheden). De overgangperiode mag niet langer duren dan vijf jaar vanaf de vankrachtwording van de rechtsinstrumenten voor SIS II en de inwerkingtreding van de VIS-verordening.

Eurodac<sup>4</sup> wordt momenteel beheerd door de Commissie, en een wijziging van de beheersstructuur is dus niet noodzakelijk. Een in 2005 uitgevoerde technische evaluatie wees echter uit dat de capaciteit van Eurodac zou moeten worden uitgebreid in verband met de toetreding van de nieuwe lidstaten in 2004 en 2007. In eerste instantie krijgt het VIS de beschikking over biometrische matching door middel van de dienstgerichte architectuur van het biometrisch matchingsysteem BMS. In een latere fase zal dit waarschijnlijk ook ter beschikking komen voor SIS II en Eurodac. Een oplossing voor het operationele beheer van Eurodac is derhalve ook bij deze effectbeoordeling aan de orde gekomen. Door al deze systemen samen te brengen bij één agentschap zijn aanmerkelijke synergieën te verwezenlijken, bijvoorbeeld door het gezamenlijk gebruiken van faciliteiten en personeel en een gemeenschappelijk technologieplatform.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) en Besluit nr. 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> De SIS II-verordening is in januari 2007 in werking getreden.

<sup>4</sup> Eurodac is ingesteld bij Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van “Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin.

De systemen kunnen niet functioneren zonder een centrale autoriteit voor het operationele beheer op de lange termijn, omdat moet worden gezorgd voor continuïteit, het operationele beheer van de systemen en een ononderbroken doorstroming van gegevens.

### 3. Beoordelingscriteria

Het algemene doel van de effectbeoordeling is een geschikte oplossing te vinden voor het beheer van SIS II, VIS en Eurodac op de lange termijn<sup>5</sup>.

De oplossing voor het operationele beheer zal moeten voldoen aan de volgende eisen:

- het operationele beheer van de systemen moet effectieve garanties bieden voor de operationele continuïteit, ononderbroken dienstverlening, integriteit en veiligheid van de gegevens, en moet worden verzorgd door een openbare instantie die het kwaliteitsniveau kan bieden dat de gebruikers van elk van de systemen eisen;
- er moet een operationele beheers- en bestuursstructuur voor SIS II, VIS, Eurodac en mogelijk andere grootschalige IT-systemen op JLS-gebied in het leven worden geroepen die transparant is en verantwoording aflegt aan de toezichthoudende instanties (Europees Parlement, Rekenkamer) en aan het publiek;
- hoewel aan het project wordt deelgenomen door een heterogene groep van landen (“variabele geometrie”)<sup>6</sup> plus de Commissie, elk met zijn eigen rol, moet effectieve controle zijn verzekerd;
- er moet worden gezorgd voor gezond, permanent, efficiënt en controleerbaar financieel beheer van SIS II, VIS, Eurodac en mogelijk andere grootschalige IT-systemen op JLS-gebied, waarbij door middel van synergie optimale besparingen en schaalvoordelen mogelijk worden gemaakt;
- de operationele beheers- en bestuursstructuren en -procedures moeten voorzien in passende mechanismen voor gegevensbescherming en/of aansprakelijkheid en ruimte bieden voor de verwachte veranderingen na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

### 4. Beleidsopties

De beoordeling is gebeurd in twee stappen: eerst werden alle opties beoordeeld op hun wettigheid, hun aanvaardbaarheid voor de belangrijkste betrokkenen en hun vermogen om een effectief en controleerbaar beheer van SIS II, VIS en Eurodac te realiseren. Aan de hand van deze criteria werden bepaalde opties afgekeurd of aangepast. Na deze eerste screening werden vervolgens vijf opties vastgesteld en geanalyseerd die een passende oplossing kunnen bieden voor het beheer van SIS II, VIS en Eurodac op de lange termijn. De mogelijkheid van andere IT-systemen op JLS-gebied werd eveneens overwogen.

---

<sup>5</sup> Deze effectbeoordeling is door de Raad voor effectbeoordeling in maart 2008 goedgekeurd. Juridische ontwikkelingen na die datum zijn derhalve niet in aanmerking genomen.

<sup>6</sup> Bij SIS II, VIS en Eurodac zijn zowel EU-lidstaten als andere landen (Noorwegen, IJsland en in de toekomst Zwitserland en Liechtenstein) betrokken. Sommige lidstaten doen echter slechts voor een deel mee (het Verenigd Koninkrijk en Ierland), of op een andere juridische grondslag (Denemarken).

#### 4.1. Gekozen opties

- Optie 1 – huidige situatie: de wijze waarop SIS II en VIS tijdens de overgangsfase werden beheerd, wordt voortgezet als permanente oplossing, waarbij de beheersfuncties worden vervuld door de Commissie, die het operationele beheer delegeert aan twee lidstaten. Het dagelijkse operationele beheer van Eurodac blijft zoals het is, dus onder verantwoordelijkheid van de Commissie. De Commissie blijft verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op het operationele beheer van de grootschalige IT-systemen, terwijl de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse operationele beheer.
- Optie 2 – huidige situatie plus: de Commissie vertrouwt het operationele beheer van SIS II, VIS en Eurodac toe aan de autoriteiten van de lidstaten. Deze optie lijkt dus sterk op de huidige situatie, met één belangrijk verschil: ook het operationele beheer van Eurodac wordt door de Commissie aan de twee lidstaten toevertrouwd.
- Optie 3 – een nieuw regelgevend agentschap: dit agentschap krijgt dan de verantwoordelijkheid voor het operationele beheer van SIS II, VIS en Eurodac op de lange termijn. Het gaat hier om een agentschap van de eerste pijler, waarbij enkele zaken die onder de derde pijler ressorteren in begeleidende rechtsbesluiten worden vastgesteld. Dit agentschap moet een “expertisecentrum” worden, waar gespecialiseerd personeel werkzaam is. De lidstaten spelen in dit scenario een belangrijke rol bij het beheer van de systemen, aangezien zij vertegenwoordigd zijn in de raad van bestuur van het agentschap. Het dagelijks bestuur wordt verzorgd voor de uitvoerend directeur en de raad van bestuur. Om problemen te kunnen afhandelen die samenhangen met het verschillende toepassingsgebied van de drie systemen, moet worden overwogen een soort adviesgroep of adviesgroepen op te richten om de raad van bestuur bij systeemspecifieke problemen bij te staan. Afhankelijk van het mandaat kan een regelgevend agentschap worden ingezet zowel voor het operationele beheer van de bestaande systemen en de ontwikkeling en het operationele beheer van andere grootschalige IT-systemen, als voor enkele van de meer technische vraagstukken die onder de uitvoeringsmaatregelen vallen van de rechtsinstrumenten waarbij de systemen zijn ingesteld.
- Optie 4 – Frontex voor SIS II, VIS en Eurodac: deze optie vereist wijzigingen van zowel de Frontex-verordening als de bestuurstructuur van Frontex. Voor een efficiënt operationeel beheer moet bij deze optie worden overwogen de systemen over te brengen naar de vestiging van Frontex of een faciliteit in de buurt.
- Optie 5 – Europol (momenteel een agentschap van de derde pijler): Europol wordt belast met het operationele beheer van SIS II en de Commissie verzorgt het operationele beheer van het VIS en Eurodac. De huidige bepalingen van de Europol-overeenkomst zijn niet toegerust op het operationele beheer van eerste pijlersystemen (zoals de onderdelen van SIS II die onder de eerste pijler vallen), omdat de belanghebbenden van de Gemeenschap (Europees Parlement, Commissie, Europees toezichthouder voor gegevensbescherming, Europees Hof van Justitie) slechts in beperkte mate daarbij worden betrokken.

## 5. vergelijking van de opties

Bij deze effectbeoordeling werden de belangrijkste juridische en politieke vraagstukken en de operationele en organisatorische aspecten<sup>7</sup> geëvalueerd. Het bestaan van de systemen kan op zich al economische, ecologische en vooral sociale effecten hebben. Al deze IT-systemen hebben effecten op het gebied van criminaliteit, terrorisme, veiligheid en fundamentele rechten. De wijze waarop ze worden beheerd, is echter geen factor die beslissend is voor de omvang van het effect.

De criteria voor de bepaling van het effect kunnen in de volgende categorieën worden ingedeeld:

operationeel: de doeltreffendheid van de beheerswijze ten aanzien van aanschaffing, technologische vereisten, noodsituaties, dienstverlening aan gebruikers in de lidstaten;

bestuur: controleerbaarheid van het operationele beheer en de mate waarin de EU-instellingen en de lidstaten invloed hebben op de besluitvorming in beheerskwesties;

financieel: efficiëntie van de exploitatie en de haalbaarheid van passende financiering;

juridisch: juridische status van de verschillende opties en waarborgen voor de personen van wie gegevens worden verwerkt en voor de gebruikers.

Voor elk van deze categorieën zijn criteria toegepast om de te verwachten voordelen van elk van de opties te bepalen, zodat deze vervolgens konden worden vergeleken.

### 5.1. Kwalitatieve beoordeling

Voor elk van de criteria zijn aan elke optie één tot drie sterren toegekend. Eén ster (\*) staat voor zwakke prestaties, twee sterren (\*\*) voor middelmatige prestaties en drie sterren (\*\*\*) voor goede prestaties. Voor elke categorie criteria zijn bovendien de belangrijkste criteria aangegeven, rekening houdend met de taken van de beheersautoriteit. Deze criteria zijn in onderstaande tabel **vet** afgedrukt. In de tabel is voor elke optie in iedere effectcategorie de score aangegeven.

---

<sup>7</sup>

Deze criteria stemmen overeen met wat is bedoeld in de gezamenlijke verklaringen van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement bij de rechtsinstrumenten tot instelling van SIS II en VIS, namelijk dat de effectbeoordeling een grondige analyse van alternatieve oplossingen vanuit financieel, operationeel en organisatorisch oogpunt moet omvatten.

	Optie 1	Optie 2	Optie 3	Optie 4	Optie 5
	Huidige situatie: Commissie belast lidstaten met SIS II en VIS	Huidige situatie plus: Commissie belast lidstaten met alle systemen	Nieuw regelgevend agentschap	Frontex beheert alle systemen	Europol beheert SIS II en Commissie beheert VIS en Eurodac
<b>OPERATIONEEL</b>					
<b>Betrouwbaarheid en kwaliteit van dienstverlening</b>	**	**	***	**	**
<b>Passende dienstverlening aan autoriteiten van lidstaten, met inachtneming van speciale behoeften van gebruikers (lidstaten)</b>	*	*	***	**	*
<b>Voldoende flexibiliteit voor bestaande en mogelijke nieuwe systemen</b>	**	**	***	**	*
Vermogen om het vereiste veiligheidsniveau te bieden	**	**	***	**	***
Vermogen tot respons op dringende behoeften	*	*	***	**	*
Voldoende vermogen/flexibiliteit om nieuwe technologie te gebruiken en op nieuwe behoeften te reageren	**	**	***	***	*
Vermogen om personeel met essentiële vaardigheden aan te werven	**	**	***	***	***
Benodigde tijd voor ontwikkeling en implementatie van de optie	***	***	*	**	**
<b>BESTUUR</b>					
<b>Respons op eisen en standpunten van lidstaten, Commissie en EP</b>	*	*	***	***	*
Transparantie (financiering, verantwoording, besluitvorming) voor burgers en gebruikers en supervisors van het systeem	**	**	***	**	*

	Optie 1	Optie 2	Optie 3	Optie 4	Optie 5
	Huidige situatie: Commissie belast lidstaten met SIS II en VIS	Huidige situatie plus: Commissie belast lidstaten met alle systemen	Nieuw regelgevend agentschap	Frontex beheert alle systemen	Europol beheert SIS II en Commissie beheert VIS en Eurodac
Toevoegen van nieuwe lidstaten	***	***	**	*	*
Respons op eisen en standpunten van andere belanghebbenden	*	*	***	**	**
Aanpassing aan JBZ-beleid en EU-beleid in ruimere zin	***	***	***	**	*
Rekening houden met "variabele geometrie"	***	***	***	**	*
<b>FINANCIEEL</b>					
<b>Kritische massa: gebruik maken van synergieën</b>	**	***	***	***	*
<b>Vermogen voldoende financiering en middelen te verkrijgen (lopende kosten)</b>	**	**	***	***	**
Overgangskosten	***	***	*	**	**
Toegang tot aanvullende financiering voor incidentele extra kosten	***	***	**	**	**
Mogelijkheid van de noodzakelijke investeringen (bedrijfsuitgaven en kapitaaluitgaven)	**	**	***	**	*
<b>JURIDISCH</b>					
<b>Effectieve garanties voor de fundamentele rechten en vrijheden, met name bescherming van persoonsgegevens, beschikbaarheid van effectieve rechtsmiddelen</b>	**	**	***	***	*
<b>Effectieve aansprakelijkheids- en beroepsbepalingen</b>	*	*	***	***	*



	Optie 1	Optie 2	Optie 3	Optie 4	Optie 5
	Huidige situatie: Commissie belast lidstaten met SIS II en VIS	Huidige situatie plus: Commissie belast lidstaten met alle systemen	Nieuw regelgevend agentschap	Frontex beheert alle systemen	Europol beheert SIS II en Commissie beheert VIS en Eurodac
Zwaarte van de juridische vereisten voor effectief beheer	***	**	*	*	*
Vermijden van oneigenlijk gebruik (de jure en de facto)	**	**	***	**	*

Volgens deze beoordeling zijn oprichting van een nieuw regelgevend agentschap en het inzetten van Frontex de beste opties.

## 5.2. Kwantitatieve beoordeling

Als de optie om de huidige situatie te continueren zou worden gekozen, zou voor de modernisering (en eventuele uitbreiding) van de bestaande datacentra een bedrag van ongeveer 4 miljoen euro nodig zijn. Als het nieuwe regelgevende agentschap in een andere lidstaat zou worden gevestigd, zouden nieuwe faciliteiten moeten worden aangelegd. Voor dergelijke nieuwe faciliteiten zou, met inbegrip van de systemen, naar schatting rond 12,6 miljoen euro nodig zijn. Als een lidstaat, om meer kans te maken op toewijzing van de vestigingsplaats, de faciliteiten kosteloos zou aanbieden, zou waarschijnlijk voor circa 4 miljoen euro aan de bestaande gebouwen moeten worden verbouwd.

Wat de lopende kosten betreft is de minst kostbare optie een nieuw regelgevend agentschap. Deze optie komt op 36,1 miljoen euro per jaar, mits de lidstaat waar het agentschap wordt gevestigd faciliteiten ter grootte van 1800 m<sup>2</sup> kosteloos ter beschikking stelt. Op de tweede plaats komt een nieuw regelgevend agentschap waarvoor nieuwe faciliteiten ter grootte van 1800 m<sup>2</sup> moeten worden aangeschaft in een nieuwe lidstaat: 36,6 miljoen euro per jaar. De geschatte lopende kosten voor de huidige situatie en de Frontex-optie bedragen 37,5 miljoen euro per jaar.

De operationele kosten voor SIS II en VIS bedragen 3,4 miljoen euro per jaar. Deze kosten moeten worden gemaakt ongeacht welke optie wordt gekozen.

## 6. Voorkeursoptie

Bij de kwalitatieve beoordeling is als eerste voorkeur een nieuw regelgevend agentschap uit de bus gekomen, gevolgd door het inzetten van Frontex. Bij de kwantitatieve beoordeling kwam naar voren dat indien het nieuwe regelgevende agentschap in een nieuwe gastlidstaat wordt gevestigd, deze lidstaat in zijn aanbod de noodzakelijke locatie, of zelfs een gebouw, kosteloos ter beschikking zou kunnen stellen, waarmee dit de meest kosteneffectieve optie zou zijn.

Op de lange duur zal een regelgevend agentschap naar verwachting de beste dienstverlening bieden voor de gebruikers van SIS II, VIS en Eurodac en mogelijke andere systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. Met het oog op een bredere operationele basis en een betere rechtvaardiging van de managementoverhead moet het agentschap belast worden met de ontwikkeling en het operationele beheer van nieuwe systemen, zodra de wetgever tot oprichting daarvan heeft besloten.

### **6.1. Voor- en nadelen van de voorkeursoptie**

Wat de operationele aspecten betreft, kunnen met een regelgevend agentschap gerichte en op maat gemaakte oplossingen voor het beheer van deze IT-systemen worden gerealiseerd. Het hoofddoel is de best mogelijke betrouwbare dienstverlening aan de gebruikers. In het begin kan de structuur van de raad van bestuur snelle besluitvorming complex maken, maar een nieuw agentschap kan voor spoedgevallen effectieve mechanismen ontwikkelen. Hoewel het agentschap moet voldoen aan het ambtenarenstatuut van de EU, kan het meer tijdelijk personeel en arbeidscontractanten aanwerven dan de interne diensten van de Commissie. Het opzetten van een nieuw agentschap kan een tijdrovend en complex proces zijn. Sommige technische uitvoeringsmaatregelen die rechtstreeks verband houden met het operationele beheer van SIS II en VIS, als in de rechtsinstrumenten tot instelling van de systemen omschreven, zouden ook bij het agentschap kunnen worden ondergebracht. Het is mogelijk dat bepaalde taken die momenteel onder de comitéprocedures vallen, op grond van verdragsbepalingen of jurisprudentie van het Hof van Justitie<sup>8</sup> niet aan het agentschap kunnen worden overgedragen.

Wat de bestuurlijke aspecten betreft, kan met een regelgevend agentschap een passende vertegenwoordiging van de gebruikers in de besluitvormingsstructuren worden gerealiseerd. Door de rol van de Commissie in het agentschap, die gestalte krijgt door haar vertegenwoordiging in de raad van de bestuur en haar invloed op met name de begroting en het werkprogramma, kan het operationele beheer van grootschalige IT-systemen in overeenstemming worden gebracht met de meer algemene beleidsdoelen. De democratische controle door het Europees Parlement kan bovendien worden gewaarborgd door middel van de institutionele mechanismen waarmee Europese agentschappen aan hun financiële en managementrapportageverplichtingen moeten voldoen. Een agentschap biedt bovendien een zichtbare, specifieke structuur, die als expertisecentrum kan dienen en zo een actieve dialoog met de operationele betrokkenen, gebruikers en andere belanghebbenden in deze sector kan stimuleren. Een gemeenschappelijke structuur bevordert voorts de zichtbaarheid en toegankelijkheid voor het maatschappelijk middenveld. De complicaties die ontstaan doordat landen en nieuwe gebruikers op verschillende niveaus in de drie systemen participeren, kunnen worden opgevangen door in de raad van bestuur gedifferentieerde stemprocedures toe te passen.

Wat de financiële aspecten betreft, kunnen met een regelgevend agentschap aanzienlijke opstartkosten gemoeid zijn. Het biedt echter ook het sterkste potentieel voor de benutting van operationele synergieën en zou op de lange duur kosteneffectiever zijn. Als de systemen gezamenlijk worden beheerd, kan worden bespaard op de initiële kapitaalinvestering en de jaarlijkse (lopende) kosten. Een gezamenlijke structuur vereist minder personeel dan wanneer de systemen afzonderlijk worden gehouden. Een gezamenlijke locatie voor de

---

<sup>8</sup> Zie Meroni & Co. tegen Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, zaken 9-56 en 10-56.

netwerkinstallatie biedt ook synergieën wat betreft de installatie, het operationele beheer en het toezicht. Activiteiten betreffende de werking van de systemen, overheidsopdrachten en projectbeheer overlappen elkaar voor de diverse systemen. Het is niet waarschijnlijk dat voor één afzonderlijk systeem een expertisecentrum zou kunnen worden opgezet. Worden deze systemen gescheiden, dan loopt men de inkomsten mis die het benutten van synergieën op het gebied van deskundigheid en kennis van grootschalige IT-systemen zou opleveren. De begroting van het regelgevend agentschap wordt specifiek bestemd voor taken op het gebied van het operationele beheer van IT-systemen.

Als gevolg van de “variabele geometrie” is voor de oprichting van een regelgevend agentschap een wetgevingspakket vereist dat uit een aantal verschillende rechtsinstrumenten bestaat. Deze optie waarborgt de fundamentele rechten en vrijheden door een passende verantwoordingsplicht jegens het Europees Parlement, de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming, de Rekenkamer, het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en de Europese Commissie. Door oprichting van een agentschap kan een duidelijke scheiding worden gemaakt tussen enerzijds het technische en operationele personeel en anderzijds de beleidsmakers en de gebruikers van de systemen, waardoor functieverhuizing wordt tegengegaan<sup>9</sup>. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en het Gerecht van eerste aanleg hebben volledige rechtsbevoegdheid over de activiteiten van regelgevende agentschappen.

---

<sup>9</sup> Functieverhuizing is het verschijnsel dat een systeem dat voor een bepaalde taak is ontworpen ook voor andere doeleinden wordt ingezet.