



Brussel, 29.6.2017
COM(2017) 346 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over het functioneren van het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van
grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA)**

{SWD(2017) 249 final}
{SWD(2017) 250 final}

1. Inleiding

Het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht is in 2011 opgericht bij Verordening (EU) nr. 1077/2011 van het Europees Parlement en de Raad¹ (de oprichtingsverordening) om te voorzien in een langetermijnoplossing voor het operationele beheer op centraal niveau van grootschalige IT-systemen op dat gebied. De oprichtingsverordening is op 20 juli 2015 gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 603/2013² (herschikkingsverordening Eurodac) in verband met de wijzigingen die bij die verordening werden aangebracht aan de taken van het agentschap met betrekking tot Eurodac.

Door eu-LISA worden momenteel het Visuminformatiesysteem (VIS), het Schengeninformatiesysteem (SIS) en Eurodac beheerd, dat wil zeggen de instrumenten die noodzakelijk zijn voor de bescherming van het Schengengebied en het grensbeheer en voor de tenuitvoerlegging van het asiel- en visumbeleid. Daarnaast kan eu-LISA worden belast met de opzet, de ontwikkeling en het operationele beheer van andere grootschalige IT-systemen op dit beleidsgebied, indien daarin wordt voorzien in een rechtsinstrument van die strekking op basis van de artikelen 67 tot en met 89 van het VWEU. De werkzaamheden van eu-LISA zijn op 1 december 2012 begonnen. Overeenkomstig artikel 31, lid 1, van de oprichtingsverordening heeft de Commissie in nauw overleg met de raad van bestuur van het agentschap de eerste evaluatie van het agentschap verricht, waarbij ook eu-LISA nauw was betrokken.

Dit verslag bouwt voort op de bevindingen van de externe evaluatie van de activiteiten van het agentschap die de periode van december 2012 tot en met september 2015 bestreek. In artikel 31, lid 2, van de oprichtingsverordening is bepaald dat de Commissie op basis van de evaluatie en na raadpleging van de raad van bestuur, aanbevelingen doet voor wijziging van de verordening en deze, vergezeld van het advies van de raad van bestuur en van passende voorstellen, doet toekomen aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. In dit verslag ligt de nadruk op de aanbevelingen voor wijziging van de oprichtingsverordening. Een actieplan tot uitvoering van de bevindingen van de evaluatie die geen wijziging van de oprichtingsverordening vereisen, is door de raad van bestuur van eu-LISA op 21 maart 2017 vastgesteld.

Dit verslag bestrijkt de resultaten van de evaluatie, zoals deze zijn opgenomen in bijgaand werkdocument van de diensten van de Commissie over de evaluatie van eu-LISA, alsmede het verslag van de externe evaluatie³ (punt 2). In het verslag worden de evaluatie en de rol van het agentschap in een breder perspectief geplaatst en wordt aandacht besteed aan andere feitelijke, juridische en beleidsontwikkelingen (punt 3).

¹ PB L 286 van 1.11.2011, blz. 1.

² PB L 180 van 29.6.2013, blz. 1.

³ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/45779a5c-1e4d-11e6-ba9a-01aa75ed71a1>

2. Evaluatie van eu-LISA 2012–2015

2.1. Context van de evaluatie

De evaluatie van eu-LISA ging van start kort voor de bekendmaking van de EU-veiligheidsagenda⁴ en de EU-migratieagenda⁵ in april respectievelijk mei 2015. In de desbetreffende mededelingen werd de richting aangegeven voor de ontwikkeling en uitvoering van het EU-beleid voor de aanpak van de parallelle uitdagingen van migratiebeheer en de strijd tegen terrorisme, georganiseerde criminaliteit en cybercriminaliteit.

In beide agenda's zijn rechtstreekse verwijzingen opgenomen naar de systemen waarvoor eu-LISA op centraal niveau met de werking is belast of met de ontwikkeling en werking waarvan zij kan worden belast, onder voorbehoud van de vaststelling van de desbetreffende wetgevingsinstrumenten.

Efficiënter beheer van de buitengrenzen van het Schengengebied houdt ook in dat beter gebruik moet worden gemaakt van de (nieuwe) mogelijkheden die IT-systemen en moderne technologieën bieden. De evaluatie is uitgevoerd tegen de achtergrond van de ongekende migratiestromen en nieuwe bedreigingen voor de veiligheid (terroristische aanslagen) waarmee de lidstaten zijn geconfronteerd en de conclusies van de Europese Raad waarin wordt vastgesteld dat deze verschijnselen dringend met hernieuwde kracht en nieuwe instrumenten moeten worden aangepakt⁶. Uit deze gebeurtenissen en conclusies blijkt opnieuw het vitale belang van de door het agentschap beheerde gegevensbanken voor de dagelijkse doeltreffende en duurzame werking van het Schengengebied.

2.2. Uitkomsten van de evaluatie

In het algemeen heeft de evaluatie bevestigd dat het agentschap op doeltreffende wijze zorgt voor het operationele beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht en de uitvoering van de taken die hem bij de verordening zijn opgedragen, alsmede nieuwe taken. Uit de evaluatie bleek tevens dat eu-LISA op doeltreffende wijze bijdraagt tot de totstandkoming van een beter gecoördineerde, doeltreffendere en consistentere IT-omgeving voor het beheer van grootschalige IT-systemen ter ondersteuning van de uitvoering van het beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JBZ).

Uit de evaluatie bleek echter ook dat er ruimte is voor verbetering. Verreweg de meeste tekortkomingen kunnen worden verholpen met structurele, organisatorische of personele wijzigingen, of wijzigingen in de werkmethoden en de documentatie van eu-LISA. Om het mandaat zodanig aan te passen dat het agentschap het hoofd kan bieden aan de problemen in de EU op het gebied van migratie en veiligheid, is volgens de evaluatie echter een beperkte herziening dan wel uitbreiding noodzakelijk van de taken waarmee eu-LISA overeenkomstig de oprichtingsverordening en andere relevante wetgevingsinstrumenten is belast.

De voornaamste **bevindingen**⁷ van de evaluatie ten aanzien van de vier beoordelingscriteria worden hierna omschreven.

⁴ COM(2015) 185 final van 28.4.2015.

⁵ COM(2015) 240 final van 13.5.2015.

⁶ EUCO 22/15, EUCO 26/15, EUCO 28/15, EUCO 1/16, EUCO 12/1/16 REV 1.

⁷ Zie het verslag over de externe evaluatie voor nadere gegevens over alle bevindingen (<https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/publications>).

2.2.1. Effectiviteit

Door eu-LISA wordt op effectieve wijze gezorgd voor het **operationele beheer van de drie bestaande grootschalige IT-systemen** en de opzet van doeltreffende **organisatorische kaders**. Bij het monitoren van de prestaties van de geïmplementeerde IT-processen zijn echter aanzienlijke mogelijkheden voor verbetering aan het licht gekomen. Er is een **risico voor de bedrijfscontinuïteit als het gevolg van het ontbreken van een gemeenschappelijk uitwijkplan voor de drie systemen** vastgesteld. Voorts ontbreken **belangrijke prestatie-indicatoren** en een toereikende stelselmatige **stelselcapaciteitstoetsing** en is het **proces voor de melding van incidenten** ontoereikend.

De inefficiëntie die het gevolg is van de huidige verdeling tussen eu-LISA en de Commissie van de verantwoordelijkheden op het gebied van de **communicatie-infrastructuur**⁸, kan worden ondervangen door het agentschap de volledige verantwoordelijkheid voor het beheer van de communicatie-infrastructuur te geven en de begroting en de thans onder de Commissie vallende taken die daarmee samenhangen aan eu-LISA over te dragen. De huidige taakverdeling is niet langer contractueel of anderszins noodzakelijk⁹ en door de overdracht kunnen de betrekkingen tussen de contractant en het agentschap worden gestroomlijnd, terwijl ook de management- en bestuursoverhead en de daaraan verbonden kosten worden verminderd.

Met het oog op de effectiviteit verdient het overweging om, ten aanzien van de statistieken die thans overeenkomstig een wettelijke verplichting worden gepubliceerd, eu-LISA meer verantwoordelijkheden toe te kennen voor het **genereren/publiceren van statistieken voor elk van de systemen**. Evenzo kan het ook opportuun zijn de mogelijkheid te onderzoeken om eu-LISA verslagen over gegevenskwaliteit en gegevensanalyse te laten opstellen (d.w.z. analytische verslagen over gegevens die door de lidstaten in de systemen zijn ingevoerd, waarvoor toegang tot de gegevens in de systemen vereist is).

Het **toezicht op het gebied van onderzoek** wordt nuttig en noodzakelijk geacht. De output is tot dusver echter vrij laag en er moet beter worden gelet op de uitvoering van het mandaat en de samenhang met de onderzoeksactiviteiten van andere belanghebbenden.

De **opleidingsactiviteiten** voldoen in beginsel aan de behoeften van de nationale autoriteiten. De opleiding dient echter meer te worden afgestemd op de technische behoeften.

Op **nieuwe taken** heeft eu-LISA een doeltreffende reactie gegeven, in het bijzonder wat betreft DubliNet, VISION en de uitvoering van het proefproject voor slimme grenzen¹⁰.

Laatstgenoemd project is goed uitgevoerd, hoewel bleek dat het agentschap zijn **capaciteit op het gebied van financieel beheer** moet versterken wat het beheer van EU-subsidies betreft. De evaluatie heeft bevestigd dat eu-LISA met de middelen waarover het thans beschikt, een eventuele opdracht om nieuwe grootschalige IT-systemen te ontwikkelen, niet zou kunnen uitvoeren, doordat de capaciteit op het gebied van projectbeheer en ontwikkeling ontoereikend is. Ten aanzien van **partnerschap en synergie met andere EU-agentschappen** heeft eu-LISA doeltreffende regelingen opgezet voor de samenwerking met de meest betrokken JBZ-agentschappen. De uitvoering van het mandaat moet echter worden gewaarborgd, en in dat verband is het risico vastgesteld dat de aandacht voor de kerntaken verslapt, bijvoorbeeld als gevolg van de ambitie van eu-LISA om diensten te verlenen aan andere agentschappen.

Een ander zeer belangrijk punt is dat het potentieel van de **adviesgroepen** beter moet worden benut, namelijk door ervoor te zorgen dat deze in een voldoende vroeg stadium worden geraadpleegd over

⁸ Zie artikel 7, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1077/2011.

⁹ Met uitzondering van de systemen die gebruikmaken van EuroDomain, zoals Eurodac.

¹⁰ Zie bijgaand werkdocument van de diensten van de Commissie, met name punt 1.1, blz. 3 (DubliNet, VISION en het proefproject voor slimme grenzen) en punt 2.1, blz. 4 (proefproject voor slimme grenzen).

de programmeringsdocumenten en erop toe te zien dat zij input leveren. Het agentschap zou voorts de ondersteuning voor gegevensbescherming in Straatsburg moeten opvoeren, hetzij door de **gegevensbeschermingsfunctionaris (DPO)** van Tallinn naar Straatsburg over te plaatsen, hetzij door in Straatsburg een assistent-DPO te benoemen, om de communicatie met het technisch personeel aldaar te verbeteren en het bij te staan op het gebied van gegevensbescherming.

2.2.2. Efficiëntie

Bij de uitvoering van de **taken waarop het mandaat van eu-LISA betrekking heeft**, zijn de functies, werkzaamheden en interne processen op efficiënte wijze afgestemd op het beheer van het IT-kader. Het agentschap zou echter de toewijzing van middelen ten behoeve van bepaalde taken moeten herzien om ervoor te zorgen dat voldoende personeel beschikbaar is voor het projectbeheer op basis van de behoeften van elk project. Het agentschap heeft geleidelijk een aanbestedingsstrategie en contractuele regelingen uitgewerkt. Ook is enige vooruitgang geboekt wat betreft de zorgvuldigheid en duidelijkheid van de belangrijkste programmerings- en rapportagedocumenten aan de hand waarvan de **algemene beoordeling van de prestaties** is verricht. Er is echter nog ruimte voor verbetering van de programmerings- en rapportagemechanismen en de transparantie daarvan. Ten aanzien van **de organisatiestructuur, het personeel en de procedures** heeft eu-LISA steeds het begrotingsproces in acht genomen. Alle belanghebbende partijen werden daarbij betrokken, inclusief de technische medewerkers van het agentschap, die een grotere input voor het begrotingsproces zouden kunnen leveren als hun rol werd versterkt. Het zou echter nuttig zijn de betrokkenheid van de adviesgroepen te vergroten door deze alle relevante informatie te verstrekken over de projecten die zij moeten beoordelen, zodat zij de raad van bestuur correct kunnen adviseren.

Bij de evaluatie is bijzondere aandacht geschonken aan de **structuur met meerdere locaties**. Uit een vergelijkende analyse van alle alternatieve scenario's is in het externe evaluatieverslag afdoende gebleken dat de veiligheidsredenen om de hoofdlocatie en de back-uplocatie van de systemen in Frankrijk en Oostenrijk onder te brengen, nog steeds geldig zijn. Hetzelfde geldt voor de politieke redenen om het hoofdkantoor van eu-LISA in Estland te vestigen¹¹. De directe en indirecte meerkosten¹² van de structuur van het agentschap met meerdere locaties zijn derhalve gerechtvaardigd en redelijk bevonden.

Wat de planning betreft, heeft eu-LISA passende processen opgezet voor het opstellen van het **jaarlijkse werkprogramma en de begroting**. Ook zijn passende boekhoudmethoden en -systemen ingevoerd die in overeenstemming zijn met de algemene praktijk in de EU. Verdere verbetering kan worden bereikt als wordt gezorgd voor een meer inclusieve betrokkenheid van de belanghebbenden en de adviesgroepen, met name door:

¹¹ Op de Europese Raad van december 2003 kwamen de lidstaten overeen om voortaan bij de verdeling van vestigingen van EU-bureaus en -agentschappen voorrang te geven aan nieuwe lidstaten. Volgens de conclusies van die Europese Raad zouden de hoofdkantoren van toekomstige bureaus of agentschappen bij voorkeur moeten worden gevestigd in lidstaten die in 2004 of later tot de Unie zijn toetreden. Op de Europese Raad van juni 2008 werd herinnerd aan de conclusies van 2003 en voorts overeengekomen dat daarbij voorrang moet worden gegeven aan lidstaten waar nog geen EU-bureau of -agentschap is gevestigd. De keuze van de medewetgevers voor Tallinn als hoofdkantoor van eu-LISA was gebaseerd op het gezamenlijke aanbod van Estland en Frankrijk, dat inhield dat het hoofdkantoor in Tallinn zou komen en de technische locatie in Straatsburg zou blijven, omdat de systemen daar al in ontwikkeling waren.

¹² De **materiële** kosten zijn onder meer de kosten voor dienstreizen tussen de locaties, de parallelle aanbestedingsprocedures, meerdere contractanten voor dienstverlening (zoals schoonmaak en beveiliging) en minder mogelijkheden om bij de exploitatiekosten schaalvoordelen te behalen. Enkele **immateriële** nadelen zijn de negatieve gevolgen voor de communicatie tussen de locaties (nog verergerd door de functieverdeling tussen Tallinn en Straatsburg), de inherente managementproblemen als gevolg van de afstand, bijvoorbeeld om geschoolde arbeidskrachten aan te trekken en te behouden, of de moeilijkheid om een krachtige en vereende organisatiecultuur op te bouwen.

- programma's en activiteiten die met aanzienlijke kosten gepaard gaan systematisch aan evaluatie vooraf en achteraf te onderwerpen, zoals voorgeschreven in artikel 29, lid 5, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1271/2013 van de Commissie¹³ en het financieel reglement van het agentschap¹⁴, en
- de begrotingsrapportage meer gesynchroniseerd en transparant te koppelen aan de uitvoering van het jaarlijkse werkprogramma. Met een activiteitsgestuurd managementsysteem en gedetailleerdere meerjarige begrotingsprognoses zou eu-LISA een beter financieel overzicht van zijn activiteiten kunnen krijgen en de planning kunnen vergemakkelijken.

Over het algemeen heeft eu-LISA nieuwe taken op efficiënte wijze aangepakt. Een betere beheersing van het gebruik van externe middelen zou echter mogelijk worden door de **interne capaciteit** te versterken en minder afhankelijk te worden van externe contractanten. Voor het sturen, structureren en organiseren van de activiteiten heeft eu-LISA voorts passend **beleid** en passende **processen en procedures** opgezet. Het agentschap moet er echter voor zorgen dat deze regelmatig worden geactualiseerd. De governancebepalingen van de oprichtingsverordening en het reglement van orde¹⁵ zijn nageleefd. De deelname van de adviesgroepen zou echter moeten worden verbeterd door deze actiever en sneller te betrekken bij het opstellen van de documenten van de raad van bestuur (met name het jaarlijkse werkprogramma en de jaarlijkse activiteitenverslagen) en bij het beoordelen en prioriteren van projecten die eu-LISA zich voorneemt uit te voeren. Het gebruik van de schriftelijke procedure moet worden herzien om ervoor te zorgen dat belangrijke beslissingen die met aanzienlijke kosten gepaard gaan en in de raad van bestuur moeten worden besproken, niet stilzwijgend worden goedgekeurd.

2.2.3. Samenhang

Over het algemeen heeft eu-LISA gehandeld in overeenstemming met de belangrijkste belanghebbenden, de Commissie en andere instellingen, de lidstaten en de geassocieerde landen, op enkele occasionele interventies na die in strijd waren met het beleid van de Commissie of op een onjuiste interpretatie van het mandaat van het agentschap waren gebaseerd.

Geleid door zijn stakeholdermanagementstrategie heeft het agentschap zich op prijszwaardige wijze ingezet voor een robuuste strategie voor een gestructureerde samenwerking met de verschillende belanghebbenden.

De oprichtingsverordening en het memorandum van overeenstemming tussen de Commissie en het agentschap¹⁶ bieden een krachtig kader voor effectieve **samenwerking met de Commissie**. Ten aanzien van het opstellen en de inhoud van de programmeringsdocumenten van eu-LISA is echter verbetering mogelijk, door deze strikter af te stemmen op het mandaat van het agentschap en de adviezen van de Commissie. Zoals is onderstreept bij de beoordeling van de effectiviteit van het agentschap, blijkt uit de evaluatie dat het wenselijk is de verantwoordelijkheden van de Commissie ten aanzien van de **communicatie-infrastructuur** over te dragen aan het agentschap, teneinde de samenhang van het beheer van de daarmee samenhangende taken te verbeteren. Het agentschap

¹³ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1271/2013 van de Commissie (PB L 328 van 7.12.2013, blz. 42).

¹⁴ De Commissie herinnerde er in haar advies over het werkprogramma van eu-LISA voor 2017 aan dat volgens het IT-governancecharter van het secretariaat-generaal van de Commissie, dat sinds 14 februari 2011 van toepassing is, voor alle projecten met een prijskaartje van meer dan een half miljoen EUR een „visiedocument” moet worden opgesteld met een beoordeling van de juridische, technische, financiële en organisatorische aspecten en het meerjarige karakter van het betrokken project.

¹⁵ Zoals herzien bij document 2015-153, goedgekeurd door de elfde vergadering van de raad van bestuur van eu-LISA op 17-18 november 2015.

¹⁶ C(2014) 3486 final.

beschikt over de nodige technische vaardigheden en capaciteiten om deze taken op zich te nemen en de overdracht ervan kan bovendien tot meer efficiëntie leiden.

2.2.4. Relevantie en toegevoegde waarde

Over het algemeen geeft de evaluatie de nodige verzekering dat de oprichting van eu-LISA een **toegevoegde waarde** biedt, met name doordat de drie systemen „onder één dak” werden samengebracht, waardoor deskundigheid werd gebundeld, synergieën werden benut en een flexibeler kader werd gecreëerd dan voordien mogelijk was. Het belangrijkste succes van eu-LISA is dat is gezorgd voor een **uniforme en stabiele omgeving** voor de werking en het onderhoud van de systemen op centraal niveau. Dit heeft bijgedragen tot de totstandkoming van een **gecoördineerde, doeltreffende en consistente IT-omgeving voor het beheer van IT-systemen ter ondersteuning van de uitvoering van het JBZ-beleid**. Door de totstandkoming van een centrale beheersautoriteit voor het operationele beheer van de drie IT-systemen is een aanzienlijke toegevoegde waarde bereikt, doordat het agentschap zijn taken op effectieve en efficiënte wijze vervult.

Uit de evaluatie blijkt echter dat het nog te vroeg is om te zeggen of de oprichting van eu-LISA tot efficiëntiewinst heeft geleid als gevolg van **schaalvoordelen**. Een vergelijkende kostenbeoordeling was niet mogelijk, ten gevolge van een verschil in de wijze waarop de kosten werden geregistreerd voor en na de overdracht van het beheer van de systemen aan het agentschap en door het ontbreken van een intern registratieproces om alle aan een systeem verbonden kosten te meten.

Bij de vergelijking van de operationele kosten is gebleken dat het agentschap ervoor moet zorgen dat de kosten voor elk van de systemen duidelijk worden geregistreerd (activiteitsgestuurd management) om te kunnen nagaan of er efficiëntiewinst is geboekt. Alhoewel op administratief en organisatorisch niveau duidelijk **synergieën** tot stand zijn gekomen, wordt nog steeds gewerkt aan de ontwikkeling van een servicegeoriënteerde architectuur voor de IT-systemen.

3. Ontwikkelingen na de evaluatieperiode

De evaluatie van eu-LISA viel samen met de eerste evaluatie van het wetgevingskader voor SIS II¹⁷ en VIS¹⁸. Tegelijkertijd werden in het kader van de werkzaamheden aan de toekomstige architectuur van het asielbeleid van de EU door de Commissie een mededeling¹⁹ en een aantal wetgevingsvoorstellen vastgesteld, waaronder een voorstel tot herziening van de Dublinverordening²⁰ waarbij eu-LISA wordt belast met de ontwikkeling en het operationele beheer van een nieuw geautomatiseerd systeem²¹. Dat wetgevingspakket omvat tevens een voorstel tot herziening van de Eurodac-verordening²², waarbij het toepassingsgebied van het systeem wordt uitgebreid. Beide initiatieven hebben gevolgen voor eu-LISA.

De Commissie heeft ook een belangrijke bijdrage geleverd met de mededeling over krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid van april 2016²³. De mededeling is met name gericht op verbetering van de interoperabiliteit van informatiesystemen en voorziet in nieuwe taken voor het agentschap, die in sommige gevallen samen met de Commissie worden uitgevoerd en in andere gevallen ook samen met de lidstaten. De Commissie meldt in de mededeling dat zij de

¹⁷ COM(2016) 880 final van 21.12.2016.

¹⁸ COM(2016) 655 final van 14.10.2016.

¹⁹ COM(2016) 197 final van 6.4.2016.

²⁰ COM(2016) 270 final van 4.5.2016.

²¹ Een geautomatiseerd systeem waarmee alle verzoeken om internationale bescherming kunnen worden geregistreerd en het aandeel van elke lidstaat in het totale aantal verzoeken kan worden gemonitord, evenals het correctiemechanisme voor toewijzing.

²² COM(2016) 272 final van 4.5.2016.

²³ COM(2016) 194 final van 6.4.2016.

mogelijkheid zal onderzoeken om een nieuw systeem, het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS), in te stellen. Het voorstel betreffende het ETIAS²⁴ is door de Commissie in november 2016 vastgesteld en is momenteel in behandeling bij het Europees Parlement en de Raad. De innovatieve oplossingen die in de mededeling worden beschreven, komen ook aan de orde in de *Routekaart voor het verbeteren van informatie-uitwisseling en informatiebeheer op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, onder meer door middel van interoperabiliteitsoplossingen*, die de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken in juni 2016 heeft bekrachtigd²⁵.

Overeenkomstig de mededeling heeft de Commissie een deskundigengroep op hoog niveau opgericht, die zich bezighoudt met de juridische, technische en operationele aspecten van een aantal opties om de informatiesystemen op het gebied van grensbeheer en -beveiliging interoperabel te maken. Naar aanleiding van de bevindingen die de deskundigengroep in haar eindverslag heeft gepresenteerd²⁶, heeft de Commissie als uitgangspunt voor verdere discussie nadere voorstellen aan het Europees Parlement en de Raad gedaan in haar zevende voortgangsverslag over de totstandbrenging van een echte en doeltreffende Veiligheidsunie²⁷. Naast de mededeling van april 2016 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een inreis-uitreisstelsel²⁸, dat (mits de medewetgevers het goedkeuren) het eerste grootschalige IT-systeem zou zijn dat door eu-LISA wordt ontwikkeld.

Bij het opzetten en uitvoeren van de genoemde taken moet eu-LISA het grondrecht op de bescherming van persoonsgegevens (zoals erkend in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten) in acht nemen, en met name het beginsel van doelbinding dat op dat recht van toepassing is²⁹. Bij het onderzoek van de mogelijkheden om grootschalige systemen interoperabel te maken, moet speciale aandacht worden geschonken aan de eisen inzake gegevensbescherming door ontwerp in artikel 25 van de nieuwe algemene verordening gegevensbescherming en artikel 20 van de richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving, die van toepassing zijn met ingang van respectievelijk 25 mei 2018 en 5 mei 2018.

Bij het overwegen van mogelijke wijzigingen van de oprichtingsverordening moet de Commissie rekening houden met wijzigingen van de EU-wetgeving sinds de oprichting van eu-LISA, bijvoorbeeld van het Financieel Reglement en de financiële kaderregeling³⁰, en met wijzigingen die voortvloeien uit de gemeenschappelijke aanpak die wordt beschreven in de bijlage bij de gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de gedecentraliseerde agentschappen van 19 juli 2012, hierna de „gemeenschappelijke aanpak” genoemd. Wijzigingen dienen tevens in overeenstemming te zijn met de juridische veranderingen die het gevolg zijn van de evaluatie van SIS II. Nu eu-LISA steeds meer ervaring opdoet met de werking van de systemen op centraal niveau, heeft het agentschap in haar programmeringsdocumenten met het oog op de efficiëntie zelf ideeën geopperd voor verbetering van een aantal aspecten van de technische opzet van de systemen, waarvoor mogelijk wijziging van de oprichtingsverordening en/of de verordeningen betreffende de systemen vereist is.

²⁴ COM(2016) 731 final van 16.11.2016.

²⁵ Raadsdocument 9368/16 van 6.6.2016.

²⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=32600&no=1>

²⁷ COM(2017) 261 final van 16.5.2017.

²⁸ COM(2016) 194 final van 6.4.2016.

²⁹ Artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 45/2001, artikel 6, lid 1, onder b), van Richtlijn 95/46/EG (wordt vervangen door artikel 5, lid 1, onder b), van Verordening (EU) 2016/679, PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1) en artikel 3 van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (wordt vervangen door artikel 4, lid 1, onder b), van Richtlijn (EU) 2016/680, PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89).

³⁰ Verordening (EU, Euratom) 2015/1929 (PB L 286 van 30.10.2015, blz. 1). Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1271/2013 van de Commissie (PB L 328 van 7.12.2013, blz. 42).

De oprichtingsverordening weerspiegelt de wettelijke, politieke en economische omstandigheden zoals die ten tijde van de oprichting van het agentschap bestonden. De uitkomsten van de evaluatie (zie punt 2) en deze feitelijke, juridische en beleidsontwikkelingen bieden de gelegenheid om het mandaat van eu-LISA aan te passen aan de toegenomen mogelijkheden om in nieuwe behoeften van de EU te voorzien en de nieuwe interoperabiliteitsaanpak verder uit te werken. Het verdient bijvoorbeeld overweging om het mandaat uit te breiden, zodat in specifieke omstandigheden steun kan worden verleend aan de lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor de werking van de nationale componenten van de systemen. Een en ander moet bovendien worden bekeken in het licht van het optreden van eu-LISA in Griekenland tijdens de vluchtelingencrisis³¹.

Zoals vermeld in de mededeling over de programmering voor 2014-2020 van de personeels- en financiële middelen voor de gedecentraliseerde agentschappen³², waarin voor elk van de gedecentraliseerde agentschappen de programmering van de personeelsbezetting en het subsidieniveau is vastgelegd, dient de programmering verenigbaar te zijn met een vermindering van de personeelsbezetting met 5% gedurende vijf jaar voor alle instellingen, organen en instanties. Aangezien eu-LISA pas kortgeleden is opgericht, is het niet verzocht zijn personeelsbestand in de periode 2013-2015 in te krimpen.

Bij de wijziging van de oprichtingsverordening zal daarom moeten worden toegezien op de balans tussen de politieke, wettelijke en financiële realiteit en het hoofddoel, dat erin bestaat dat eu-LISA over een voldoende capaciteit blijft beschikken om zich te concentreren op zijn kerntaken. Deze omvatten de verdere evolutie van de bestaande systemen, de voorgenomen ontwikkeling van het EES, het ETIAS en het nieuwe geautomatiseerde systeem voor de registratie van verzoeken om internationale bescherming, de monitoring van het aandeel van elke lidstaat in de opnemings van de verzoekers en het correctiemechanisme voor de toewijzing.

Redelijkerwijs kan worden verwacht dat eu-LISA een geleidelijk toenemende bijdrage zal leveren aan een gecoördineerde, effectieve en coherente IT-omgeving voor het beheer van de IT-systemen ter ondersteuning van de uitvoering van het JBZ-beleid. Die bijdrage bestaat erin dat een professionele en stabiele omgeving wordt gerealiseerd voor het ondersteunen van de ontwikkeling, het operationele beheer en de verdere **evolutie van de IT-systemen**, met inbegrip van de **interoperabiliteit** ervan, waar dat noodzakelijk is en het wettelijke kader van de systemen dat toelaat.

De mogelijkheden van eu-LISA om een grotere toegevoegde waarde te bieden voor de maatregelen van de belanghebbenden zullen mettertijd en in lijn met de technologische en beleidsontwikkelingen groeien. Het is niet alleen de ambitie van eu-LISA om zich voor de lange termijn tot een centre of excellence te ontwikkelen, ook komt er van de belanghebbenden steeds meer vraag naar **ad-hocondersteuning**, zoals de bijstand die begin 2016 is verleend aan de Griekse autoriteiten om de servercapaciteit van Eurodac te vergroten. Ook zou eu-LISA hulp kunnen bieden door de betrokken diensten van de Commissie op verzoek input te leveren bij technische vraagstukken in verband met al bestaande of nieuwe systemen. Er zijn echter duidelijke wettelijke en financiële grenzen aan wat eu-LISA kan leveren.

³¹ De Commissie verzocht eu-LISA om tijdens de vluchtelingencrisis begin 2016 steun te verlenen aan de hotspots in Griekenland om de servercapaciteit voor Eurodac te vergroten en deel te nemen aan de regionale taskforces van de EU (EURTF) in Piraeus en Catania. Het valt niet uit te sluiten dat dergelijke ad-hocsteun in de toekomst op andere gebieden vereist is.

³² COM(2013) 519 final van 10.7.2013.

4. Aanbevelingen voor wijziging van de oprichtingsverordening

4.1. Aanbevelingen in het kader van de evaluatie

De aanbevelingen voor wijziging van de verordening tot oprichting van het agentschap, die in de externe evaluatie zijn opgenomen, worden samengevat in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat aan dit verslag is gehecht. Deze aanbevelingen houden onder meer het volgende in:

- de verantwoordelijkheden van de Commissie ten aanzien van de communicatie-infrastructuur moeten worden overgedragen aan het agentschap. Voor deze wijziging is wijziging van de wetgevingsinstrumenten inzake de systemen noodzakelijk, alsmede overdracht van de desbetreffende begrotingsmiddelen;
- in een nieuwe bepaling inzake het kader voor de samenwerking tussen eu-LISA en andere JBZ-agentschappen moet de reikwijdte van de samenwerking in het mandaat van eu-LISA worden verduidelijkt;
- de raad van bestuur moet jaarlijks uiterlijk eind augustus een tussentijds verslag opstellen over de voortgang van de uitvoering van de geplande activiteiten in de eerste zes maanden van het jaar;
- er moet worden overwogen de reikwijdte uit te breiden van de proefprojecten die de Commissie aan eu-LISA kan opdragen (artikel 9). Momenteel kan eu-LISA slechts worden belast met proefprojecten als bedoeld in artikel 54, lid 2, onder a), van het Financieel Reglement, d.w.z. proefprojecten waarvoor geen basishandeling is vereist. Dit moet in ieder geval worden uitgebreid tot proefprojecten waarvoor al een basishandeling bestaat.

Bij de externe evaluatie werd ook aanbevolen om een risicobeoordeling en een ex-antebeoordeling op te stellen voor projecten van meer dan een half miljoen EUR die eu-LISA in het kader van zijn huidige mandaat uitvoert (die dus niet voortvloeien uit een wetgevingsinstrument waarbij het agentschap wordt belast met het beheer van een nieuw systeem, waarvoor de Commissie een effectbeoordeling uitvoert). Dit is een belangrijke aanbeveling, waaraan eu-LISA de nodige aandacht moet schenken. Een wijziging van de oprichtingsverordening is echter niet vereist, aangezien op grond van artikel 29, lid 5, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1271/2013 van de Commissie en het financieel reglement van het agentschap al evaluaties vooraf en achteraf moeten worden uitgevoerd voor alle programma's en activiteiten die aanzienlijke uitgaven met zich meebrengen.

Bij de externe evaluatie zijn ook andere aanbevelingen voor wijziging van het mandaat van eu-LISA gedaan. Onderstaande wijzigingen zouden moeten worden aangebracht in de wetgevingsinstrumenten betreffende de betrokken systemen en zouden, wat statistieken betreft, geen wijziging van de oprichtingsverordening vereisen:

- uitbreiding van de verantwoordelijkheden van eu-LISA betreffende het genereren/publiceren van statistieken voor elk van de systemen;
- toewijzing aan eu-LISA van de taak om verslagen over gegevenskwaliteit en gegevensanalyse op te stellen. Deze wijzigingen dienen in overeenstemming te zijn met het wetgevingskader inzake gegevensbescherming.

4.2. Aanbevelingen die voortvloeien uit latere wettelijke, feitelijke of beleidsontwikkelingen

De aanbevelingen voor wijziging van de oprichtingsverordening vanwege wettelijke, feitelijke of beleidsontwikkelingen, zoals bedoeld in punt 3, kunnen als volgt worden samengevat:

- mogelijke wijzigingen die het gevolg zijn van voorstellen tot herziening van de wetgevingsinstrumenten inzake het SIS en de herschikking van de Eurodac-verordening moeten in de oprichtingsverordening van eu-LISA worden aangebracht;

- wijzigingen om het mogelijk te maken dat eu-LISA de taken uitvoert (ook door middel van studies of testactiviteiten) die worden genoemd in de mededeling van de Commissie over krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid van 6 april 2016 en het zevende voortgangsverslag van de Commissie over de totstandbrenging van een echte en doeltreffende Veiligheidsunie van 16 mei 2017, moeten waar nodig worden aangebracht;
- wijzigingen die voortvloeien uit andere gewijzigde EU-wetgeving (zoals het Financieel Reglement en de financiële kaderregeling) moeten waar nodig worden aangebracht;
- wijzigingen die voortvloeien uit de goedkeuring door de medewetgevers van voorstellen van de Commissie waarbij eu-LISA met het beheer van nieuwe systemen wordt belast, zoals het EES, of voorstellen tot herschikking van de Dublinverordening, moeten worden aangebracht;
- wijzigingen die voortvloeien uit de programmeringsdocumenten van eu-LISA inzake technologische ontwikkelingen, zoals de actief/actieve configuratie van de centrale systemen, moeten waar nodig worden aangebracht;
- wijzigingen die uit de gemeenschappelijke aanpak voortvloeien, moeten worden aangebracht;
- wijzigingen om mogelijk te maken dat eu-LISA de lidstaten desgevraagd advies verleent over de aansluiting van de nationale systemen op de centrale systemen en in specifieke gevallen steun en bijstand verleent (zoals de steun op de hotspots in Griekenland), moeten worden aangebracht;
- wijzigingen om mogelijk te maken dat eu-LISA desgevraagd steun of bijstand verleent aan de betrokken diensten van de Commissie bij technische problemen met bestaande of nieuwe systemen, moeten worden aangebracht;
- in artikel 1, lid 3, moet een wijziging worden aangebracht om te verduidelijken dat het agentschap kan worden belast met bestaande systemen die aan het agentschap worden overgedragen.

5. Conclusie

5.1. Uitkomsten van de evaluatie

De eerste evaluatie van het agentschap heeft bevestigd dat eu-LISA een goed presterend agentschap is, waarvan het belang nog steeds toeneemt, zoals ook de systemen waarvan eu-LISA het operationele beheer verzorgt, van vitaal belang zijn voor de werking van het volop in ontwikkeling zijnde Schengengebied.

Het besluit om een speciaal agentschap van de Europese Unie op te richten dat wordt belast met het operationele beheer van het SIS, het VIS en Eurodac en met de opzet, de ontwikkeling en het operationele beheer van soortgelijke systemen, is derhalve volledig terecht gebleken.

Uit de evaluatie is tevens gebleken dat de werking van het agentschap nog steeds in ontwikkeling is. Hoewel het niet realistisch is om te verwachten dat het agentschap al in de eerste drie jaar van zijn bestaan tot volledige wasdom zal komen, is wel gebleken dat eu-LISA een betrouwbare dienstverlener is voor het operationele beheer van het SIS, het VIS en Eurodac en andere taken. Het is bovendien een belangrijke belanghebbende partij voor de Europese instellingen en andere agentschappen die op JBZ-gebied actief zijn.

Bij de evaluatie zijn ook suggesties gedaan voor een betere uitvoering van het lopende mandaat en zijn beperkingen inzake de uitbreiding van het mandaat geïdentificeerd.

Het agentschap heeft weliswaar aangetoond dat het met dezelfde middelen meer werk kan verzetten en zich op zeer flexibele wijze kan aanpassen aan nieuwe behoeften, maar uit de evaluatie is ook

gebleken dat als eu-LISA met nieuwe IT-systemen wordt belast, het deze nieuwe taken niet zal kunnen uitvoeren met de thans beschikbare middelen. Gezien de huidige problematiek op het gebied van migratie en veiligheid is het duidelijk dat eu-LISA de komende jaren zeer veel werk zal hebben aan de vervulling van zijn belangrijkste opdracht: het operationele beheer van SIS II, VIS en Eurodac, de beoogde ontwikkeling en interoperabiliteit van die systemen, alsmede de ontwikkeling en het operationele beheer van nieuwe grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

Allereerst moet er daarom voor worden gezorgd dat het agentschap de benodigde capaciteit heeft om zijn kerntaken uit te voeren. Om het risico te verminderen dat eu-LISA niet kan voldoen aan verzoeken die het gevolg zijn van de uiterst dynamische ontwikkelingen op dit beleidsterrein, zal het agentschap nauwer moeten samenwerken met de belanghebbenden, in de eerste plaats de lidstaten en de Commissie; de raad van bestuur en de adviesgroepen zijn daarvoor de voornaamste platformen. Voorrang voor de kerntaken en voortdurende verbetering van de kosteneffectiviteit zijn de sleutel voor het slagen van dit streven.

5.2. Volgende stappen

Tegelijk met dit verslag en de erin opgenomen aanbevelingen dient de Commissie een voorstel in voor de nodige wijzigingen van de oprichtingsverordening van het agentschap en de wetgevingsinstrumenten betreffende de systemen.

In het voorstel zijn de wijzigingen opgenomen die voortvloeien uit de onafhankelijke externe evaluatie, en met name de overdracht aan eu-LISA van de verantwoordelijkheden van de Commissie aangaande de communicatie-infrastructuur; voorts wordt de oprichtingsverordening aangepast aan de bijgewerkte instrumenten inzake de werking van de EU-agentschappen, zoals het Financieel Reglement, en aan de gemeenschappelijke aanpak. Verder is rekening gehouden met de voorstellen tot herziening van de wetgevingsinstrumenten inzake het SIS en het voorstel tot herziening van de herschikte Eurodac-verordening.

Een aantal mogelijke nieuwe taken voor het agentschap, die worden genoemd in de mededeling over krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid en het zevende voortgangsverslag over de totstandbrenging van een echte en doeltreffende Veiligheidsunie, moet ook in de oprichtingsverordening worden verwerkt.

Andere wijzigingen betreffen een verdere specifieke uitbreiding van het mandaat van het agentschap om mogelijk te maken dat het ad-hocsteun verleent aan de lidstaten, of zijn een uitvloeisel van technische ontwikkelingen.

Naast de wijzigingen die noodzakelijk zijn wanneer het EES-voorstel wordt goedgekeurd, moeten in de oprichtingsverordening tot slot ook wijzigingen worden aangebracht naar aanleiding van andere voorstellen, waarbij aan eu-LISA taken worden toebedeeld op het gebied van ontwikkeling of operationeel beheer.

De hierboven beschreven wijzigingen zijn in wezen van technische aard, in die zin dat zij hetzij vereist zijn om de werking en de operationele effectiviteit van het agentschap te verbeteren, hetzij verband houden met andere ontwikkelingen op wetgevings- of beleidsgebied, zoals het beheer van nieuwe systemen of het uitvoeren van nieuwe taken. Deze wijzigingen leiden tot een beperkte uitbreiding van het mandaat van het agentschap. Zij zijn primair beoordeeld tegen de achtergrond van de financiële en personele middelen, inclusief de budgettaire versterking die de Commissie voor eu-LISA heeft voorgesteld in het kader van de lopende wetgevingsprocedures inzake EES, Eurodac, Dublin II, SIS en ETIAS.