



Bruxelles, den 29.4.2014
COM(2014) 251 final

**KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS
SÆRBERETNING**

**"ERFARINGER FRA KOMMISSIONENS UDVIKLING AF ANDEN GENERATION
AF SCHENGENINFORMATIONSSYSTEMET (SIS II)"**

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING
"ERFARINGER FRA KOMMISSIONENS UDVIKLING AF ANDEN GENERATION AF
SCHENGENINFORMATIONSSYSTEMET (SIS II)"

RESUMÉ

II. Udviklingen af SIS II blev indledt under en meget speciel retlig og institutionel ramme, som var gældende for dette politikområde på daværende tidspunkt. Rådet traf på eget initiativ og uden forslag fra Kommissionen afgørelse om at udvikle SIS II.

Mange krav var ikke fastlagt fra starten, men blev først tilføjet senere. Rådet havde derfor ikke taget tilstrækkeligt højde for dem ved fastlæggelsen af maldatoen og budgettet.

III. Det bekræftes, at SIS II ikke blev leveret til den fastsatte maldato og i overensstemmelse med det oprindelige budget fra 2001, og disse forhold har været kendt i nogen tid. Det system, der blev leveret, var dog meget forskelligt fra det, der oprindeligt var planlagt. Kommissionen finder, at SIS II fungerer tilfredsstillende og opfylder brugernes behov.

IV. Kommissionen har ved flere lejligheder udførligt redegjort for, at systemet ville blive leveret senere og til højere omkostninger end oprindeligt planlagt og budgetteret. Den har også forklaret, at dette hovedsageligt skyldes de væsentligt ændrede systemkrav.

a) Den oprindelige tidsfrist for projektet var fastsat af Rådet på grundlag af dets egen analyse og uden input fra Kommissionen.

I sine meddelelser fra 2001 og 2003 henledte Kommissionen medlemsstaternes opmærksomhed på de risici, der var forbundet med den pågældende tidsfrist, og de forudsætninger, som skulle være opfyldt (og som i sidste ende ikke blev opfyldt), hvis tidsfristen skulle overholdes.

b) Kommissionen fremlagde et realistisk projektbudget i 2010, da den havde udførlige oplysninger, navnlig om systemkravene.

c) Forsinkelserne og de øgede omkostninger skyldtes det forhold, at systemkravene løbende ændredes (oftest som følge af anmodninger fra medlemsstaterne). Det havde også overvældende indvirkning på selve kontraktstyringen i forbindelse med projektet, da dette medførte flere revisioner af kontrakten, hvilket igen ikke forbedrede forholdet til kontrahenten, der konstant blev præsenteret for nye krav.

d) Der var mangel på personale inden for hele politikområdet, som voksede lynhurtigt.

f) Samarbejdet mellem Kommissionen og nogle af medlemsstaterne var noget anstrengt på visse tidspunkter i løbet af SIS II-projektets indledende faser. GD for Indre Anliggender har dog på grundlag af samme kontrakt og med de samme kontrahenter leveret et andet stort IT-system (VIS) i et konstruktivt og harmonisk samarbejde med medlemsstater og uden uklarheder/udfordringer i beslutningsprocessen. Det samme kan siges om udviklingen af Eurodac.

Forholdet til SIS-partnerne var mindre vellykket af flere grunde, som f.eks. et forældet system, en kompleks forvaltningsstruktur og politiske hensyn til nogle af medlemsstaternes overordnede holdning til udvidelsen af Schengenområdet.

Forvaltningsstrukturerne var komplekse og afspejlede både lovgivningskrav og interessenternes skiftende behov.

g) Gennem hele SIS II-projektet har Kommissionen fuldt ud overholdt reglerne i finansforordningen og tilstræbt at forhandle sig frem til de bedste løsninger for EU-budgettet.

V. Den oprindelige businesscase var blevet analyseret i Rådet uden formel deltagelse af Kommissionen. I løbet af projektet blev dette underlagt den fælles beslutningsprocedure, og medlovgiverne bekræftede, at SIS II stadig var en absolut prioritet uanset de opståede problemer.

Kommissionen revurderede systematisk omkostningsoverslagene ved centrale etapemål, når nye elementer begrundede dette, og gav altid gennemskuelige meddelelser om budgetforhold som beskrevet i punkt 70, litra b).

Det krævedes ikke, at Kommissionen gav overslag over eller sporede de nationale udgifter til SIS II.

VI. Kommissionen bekræfter, at den har høstet og gør brug af en række vigtige erfaringer fra udviklingen af dette system. Det skal dog anerkendes, at udviklingen og gennemførelsen af SIS II er et meget specifikt projekt, som er vanskeligt at overføre til andre IT-systemer.

VII. Størstedelen af Revisionsrettens anbefalinger afspejler de IT-forvaltningsstrukturer, som Kommissionen har anvendt siden 2010.

h) Kommissionen kan acceptere denne anbefaling. Erfaringerne fra Revisionsrettens revision deles med de andre generaldirektorater på både teknisk og ledelsesmæssigt niveau og formidles videre til de relevante agenturer, herunder eu-LISA, gennem de relevante netværk.

Funktionen af SIS II vurderes i 2016 (tre år efter idriftsættelsen af SIS II) som krævet i retsgrundlaget (artikel 50, stk. 4 og 5, i forordning (EF) nr. 1987/2006 og artikel 66, stk. 4 og 5, i afgørelse 2007/533/RIA).

INDLEDNING

1. Det oprindelige Schengeninformationssystem (SIS 1) blev udviklet som et mellemstatsligt projekt ledet af Frankrig og blev sat i drift i 1995 (også betydeligt senere end oprindeligt planlagt). Det var under Frankrigs ledelse i drift indtil maj 2013, hvor det blev erstattet af SIS II. De to systemers arkitektur og funktionalitet er dog meget forskellige.

Kommissionen finder, at der ved sammenligningen mellem den oprindelige tidsfrist og den faktiske leveringsdato bør tages højde for de store forskelle mellem karakteren af det system, der oprindeligt var planlagt, og det system, der blev leveret.

2. Et år efter idriftsættelsen af SIS 1 besluttede Schengenlandene i december 1996 at påbegynde arbejdet med at definere elementerne og kravene til et SIS II. Rådet traf beslutningen om at udvikle SIS II på grundlag af en feasibility-undersøgelse, der var udført i 1998, og en række høringer af medlemsstaterne, der kulminerede med et svensk/belgisk initiativ, som blev udgangspunktet for det første retsgrundlag for SIS II.

Medlemsstaterne arbejdede inden for en mellemstatslig ramme, og Kommissionen var ikke inddraget.

Da Kommissionen fik overdraget ansvaret for udviklingen af SIS II, iværksatte den en feasibility-undersøgelse med henblik på at vurdere de forretningsrelaterede behov, som det nye system skulle opfylde, de tekniske muligheder og deres indvirkning, tidsrammerne og budgettet for projektet samt de risici og begrænsninger, der var forbundet med udviklingen. Denne feasibility-undersøgelse blev udført af en konsulentvirksomhed i 2003. På det grundlag valgte Rådet en af de foreslåede gennemførelsesmuligheder (men ikke den, der blev anbefalet i feasibility-undersøgelsen) til det videre arbejde med projektet.

3. Det primære formål med at udvikle SIS II var ganske rigtigt at tilknytte de nye Schengenmedlemslande og drage nytte af den seneste teknologiske udvikling, men vigtige politiske begivenheder, som f.eks. angrebene i september 2001, ændrede omfanget af projekterne, og det endelige system er meget forskelligt fra det oprindeligt planlagte.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

5. Kommissionen har redegjort for årsagerne til forsinkelserne og budgetoverskridelserne samt de vanskeligheder, der opstod under projektet, herunder i de årlige aktivitetsrapporter, som blev udarbejdet af GD for Retlige Anliggender, Frihed og Sikkerhed og efterfølgende GD for Indre Anliggender siden 2001.

BEMÆRKNINGER

9. Rådet traf beslutningen om at udvikle SIS II på grundlag af en feasibility-undersøgelse, der var udført i 1998, og en række høringer af medlemsstaterne, der kulminerede med et svensk/belgisk initiativ, som blev udgangspunktet for det første retsgrundlag for SIS II. I Rådets afgørelse var fristen for lanceringen af projektet fastsat til udgangen af 2006. Kommissionen deltog ikke formelt i lovgivningsprocessen.

Bortset fra redegørelserne i hver årlig aktivitetsrapport siden 2001 for projektgennemførelsen og de væsentligste vanskeligheder henledte Kommissionen i sine meddelelser fra 2001 og 2003 medlemsstaternes opmærksomhed på de risici, der var forbundet med den pågældende tidsfrist, og de forudsætninger, som skulle være opfyldt (og som i sidste ende ikke blev opfyldt), hvis tidsfristen skulle overholdes.

I både Kommissionens meddelelse fra 2001 (KOM 2001/720) og den efterfølgende udførlige feasibility-undersøgelse, som blev udført af en ekstern konsulentvirksomhed, blev de forretningsrelaterede behov, som det nye system skulle opfylde, de tekniske muligheder og deres indvirkning, tidsrammerne og budgettet for projektet samt de risici og begrænsninger, der var forbundet med udviklingen, omhyggeligt vurderet.

På det grundlag valgte Rådet en af de foreslåede gennemførelsesmuligheder (men ikke den, der blev anbefalet i feasibility-undersøgelsen) til det videre arbejde med projektet i 2003.

Retsgrundlaget for SIS II blev først endelig vedtaget i 2006.

10. Den oprindelige tidsfrist, som var fastsat af Rådet, var bestemt ikke realistisk, eftersom den primært var fastsat på grundlag af politiske overvejelser og ikke på grundlag af stabile systemkrav og en grundig teknisk analyse af arbejdsbyrden.

11. Hver SIS II-tidsplan var baseret på de bedste tilgængelige oplysninger på daværende tidspunkt og var tidligere blevet drøftet med medlemsstaterne.

Efter vedtagelsen af retsgrundlaget var den eneste parameter af specifikationerne, som kunne tilpasses, systemets størrelse, som hang sammen med medlemsstaternes anvendelse af systemet. Denne risiko, som er blevet vurderet gennem hele projektet i lyset af de nye medlemsstaters anvendelse af SIS1+, gjorde sig faktisk gældende, fordi systemet blev anvendt mere intensivt end oprindeligt forventet. Selv om SIS II var blevet leveret efter den oprindelige plan, som Rådet vedtog i 2001, ville det have været nødvendigt at opgradere systemet i samme omfang, som den opgradering, der blev gennemført inden for rammerne af projektets udvidelse i 2010 (se figur 7) (endelig delta).

14. Fra den 16. december 2002 blev der oprettet en ny enhed for store informationssystemer under GD for Retlige Anliggender, Frihed og Sikkerhed for at udnytte synergierne mellem de store IT-projekter inden for politikområderne for retlige og indre anliggender: SIS II, Eurodac og VIS (visuminformationssystemet).

15. Kommissionen er enig i, at der ikke var afsat tilstrækkelige personaleressourcer i projektets første år, og at de ansatte på SIS II-projektet var engagerede og kompetente, men at de konstant var overbebyrdede. I de årlige aktivitetsrapporter fra GD for Retlige Anliggender, Frihed og Sikkerhed blev generaldirektoratets generelle mangel på personale påpeget, herunder især for SIS II-projektet.

Kommissionen mener dog ikke, at personaleudskiftningen antog et væsentligt andet omfang end i Kommissionens andre tilsvarende tjenestegrene. Centrale aktører, som f.eks. programchefen, besad deres stillinger fra begyndelsen til slutningen.

16. Hvad angår teamets ekspertise, vil Kommissionen minde om, at SIS II-teamet primært var sammensat af personale fra medlemsstaternes tidligere SIS I-projekter eller personer, der havde arbejdet for IT-virksomheder, inden de blev ansat af Kommissionen. Den samme ekspertise var tilgængelig under VIS-projektet. Generaldirektoraterne for Informationsteknologi, Informationssamfundet og Erhvervspolitik ydede også støtte til GD for Indre Anliggender, især i de første år af projektet. En særlig kontrakt var desuden indgået med Unisys på et meget tidligt tidspunkt i projektet (april 2002) for at kompensere for manglen på interne ressourcer inden for kvalitetsstyring.

Kommissionen fastholder, at kontrakten blev forvaltet effektivt. Kommissionen udnyttede eksempelvis allerede fra begyndelsen det ugentlige møde med kontrahenten til at give udtryk for Kommissionens skuffelse over kvaliteten af projektleverancerne og kræve udbedring heraf. Allerede i oktober 2005 krævede Kommissionen, at kontrahentens projektleder blev udskiftet (og dette krav blev imødekommet). Som bemærket over for Det Forenede Kongeriges Overhus, jf. fodnote 22, kunne den på grund af personaleantallet ikke foregribe og forhindre, at kontrahenten leverede utilstrækkelige resultater. Som bemærket i fodnote 21 konstaterede Den Interne Revisionstjeneste, at der ikke var tilstrækkeligt personale til at forvalte den stigende grad af outsourcing.

17. Suspensionen af kontrakten, som varede et par måneder, skyldtes, at en bydende havde udnyttet sin ret til at anfægte kontrakttildelingen ved Domstolen. Buddene blev vurderet i overensstemmelse med de offentliggjorte kriterier og den offentliggjorte metode, som alle bydende, der valgte at deltage, kendte og accepterede.

Domstolens præsident udarbejdede sine konklusioner i en påbudsprocedure, hvor Domstolen pr. definition ikke tager endelig stilling, inden der er gennemført en fuld kontradiktorisk procedure, men træffer en foreløbig afgørelse for at udstede et påbud uden udførlig høring af sagens omstændigheder. Konklusioner er derfor kun relevante for påbudsproceduren og kan ikke bruges til at udlede Domstolens endelige stilling, og de foregriber på ingen måde en endelig afgørelse. Evalueringemetoden blev derfor aldrig vurderet af Domstolen, da sagsøgeren trak sagen tilbage.

Buddene blev evalueret i overensstemmelse med de offentliggjorte kriterier og den offentliggjorte metode.

Der er ikke dokumentation for, at beregningen af et vægtet gennemsnit af pointene for elementer med faste priser ville have givet en andet resultat. Metodemæssigt findes der ikke en perfekt løsning, når der skal træffes beslutninger på grundlag af flere kriterier.

Kommissionen ønsker tydeligt at tilkendegive, at den modtog to gode bud, som var meget tæt på hinanden. Reglerne blev overholdt, da beslutningen blev truffet. Andre regler kunne have ført til en anden beslutning, men Kommissionen var bundet af de valgte regler.

19. Driftstestene (som ikke blev bestået) var kun én fase af systemtesten af SIS II. SIS II-systemtestene blev opbygget, så de kunne tage højde for den progressive forøgelse af kompleksitetsniveauet. Med en sådan teststrategi vil det i enhver fase være muligt at afsløre problemer, der ikke tidligere var blevet opdaget (som følge af selve karakteren af de test, der var blevet udført indtil videre). Hele formålet er at udnytte de forskellige faser til at identificere (ideelt set alle) potentielle problemer, inden systemet tages i brug. Dette var tilfældet i 2008 og i projektets slutfase efter 2009 (eftersom testmetoden var uændret gennem hele projektet).

De yderligere personaleressourcer, der blev tildelt fra 2007, satte projektteamet i stand til at rekruttere flere medarbejdere med relevant erfaring.

22. Kommissionen bemærker, at SISVIS-udvalget også behandlede VIS, hvilket reducerede den tid, der var til rådighed til at drøfte SIS II. Dette var frustrerende for SIS II-eksperterne. De fleste problemer, som man normalt ville have drøftet i SISVIS-udvalget, blev faktisk drøftet i Rådets SIS-TECH-arbejdsgruppe, som var ansvarlig for spørgsmål vedrørende SIS 1. Mange tekniske problemer vedrørende SIS II kunne muligvis påvirke SIS 1, og mange medlemsstater insisterede derfor på, at de også skulle drøftes i SIS-TECH.

23. Den atmosfære, der omgav udviklingen af SIS II, var mere anspændt end den atmosfære, som GD for Beskatning og Toldunion oplevede. Det skyldtes en række forhold, herunder at SIS II var baseret på et forældet system og havde en kompleks forvaltningsstruktur, og det skyldtes politiske hensyn vedrørende nogle medlemsstaters generelle holdning til udvidelsen af Schengenområdet samt de konstant ændrede systemkrav.

Tekstboks 2 – De vigtigste succesfaktorer i forbindelse med udviklingen af IT-systemer i GD for Beskatning og Toldunion

Udviklingen af NCTS og SIS II skete på væsentligt forskellige baggrunde, hvad angår politiske og institutionelle udfordringer. Udviklingen af NCTS fandt endvidere sted i en atmosfære, der var præget af en lang tradition for samarbejde med medlemsstaterne (der blev indledt i begyndelsen af 1990'erne). Tilliden mellem alle de involverede parter blev understøttet af veletablerede netværk.

24.

a) Kommissionen erkender, at den ikke havde tildelt tilstrækkeligt personale til den første fase af projektet. Dette fremgik tydeligt af generaldirektoratets årlige aktivitetsrapport.

Kommissionen bekræfter, at den ikke var slutbruger af systemet, og at den heller ikke var slutbruger af VIS og Eurodac. Den måtte derfor tage udgangspunkt i medlemsstaternes input, som deres delegerede bidrog med på de nationale projektlederes møder og i ad hoc-arbejdsgrupperne, og som den modtog fra medlemsstaternes nationale eksperter, som var udstationeret ved Kommissionen.

c) Kommissionen tilskyndede til og organiserede direkte kontakt mellem hovedkontrahenten og medlemsstaterne, men en sådan kontakt/interaktion skulle ske inden for en ramme, som det også anbefales af IT-projektmetoder og bedste praksis. Kontrahenterne deltog i udvalgmøderne og de nationale projektlederes møder, som blev afholdt mindst én gang om måneden. Der var også en formel cyklus for revision af dokumenter, som gav de nationale eksperter mulighed for at vurdere de tekniske specifikationer, som efterfølgende blev formelt forelagt SISVIS-udvalget til godkendelse.

Med hensyn til fremlæggelsen af kontrakten modsatte et medlem af HP/S-konsortiet sig en sådan fremlæggelse.

d) Rådet besluttede i 2001, at SIS II var nødvendigt, og fastholdt denne holdning i sine efterfølgende konklusioner, hvor det konsekvent beskrev gennemførelsen af SIS II som en "absolut prioritet".

25.

a) Efter suspensionen af driftstesten i 2008 som følge af en række problemer med det centrale system indførte Kommissionen en samlet SIS II-programforvaltningsstrategi fra januar 2009. Dette skete for at sikre den nødvendige ensartethed mellem udviklingen af det centrale system og de nationale systemer. (KOM(2009) 133). Kommissionen nedsatte et organ bestående af et begrænset antal (otte) eksperter fra medlemsstaterne, som blev betegnet som den globale projektforvaltningsgruppe. Dette havde til formål at forbedre samarbejdet og yde direkte medlemsstatsstøtte til det centrale SIS II-projekt. Den samlede strategi blev hilst velkommen i Rådets konklusioner vedrørende SIS II af 26.-27. februar 2009.

b) De øgede personaleressourcer, som Kommissionen tildelte projektet efter 2007, satte den i stand til at forbedre forvaltningen af projektet og formidlingen heraf.

26. Kommissionen støtter fuldt ud de observationer, som Centre for European Policy Studies (CEPS) har fremsat vedrørende SIS II-projektets komplekse forvaltningsstruktur. CEPS tilkendegiver således, at *visse medlemsstater – selv efter, at Rådet havde givet Europa-Kommissionen kompetence til at forvalte SIS II-projektet, og efter udvidelsen af den fælles beslutningsproces, som yderligere styrkede Kommissionens og Europa-Parlamentets lovgivende roller, stadig ikke var parate til at afgive kontrollen over et værktøj, der var så vigtigt for forvaltningen af både sikkerhed og indvandring. Der blev udarbejdet strategier, som havde til formål at fastholde ejerskabet over projektet, herunder et stigende antal ekspertgrupper og SIS1+RE-forslaget om et "mellemstatsligt" alternativ til SIS II.*

28. Kommissionen kan kun beklage, at en stor del af undersøgelsens respondenter ikke havde kendskab til den beslutningsprocedure, som medlemsstaterne havde aftalt.

29. Kommissionen finder, at forsinkelserne og de øgede omkostninger primært skyldtes det forhold, at systemkravene løbende ændredes (oftest som følge af anmodninger fra medlemsstaterne). Dette havde også overvældende indvirkning på selve kontraktstyringen i forbindelse med projektet, da dette medførte flere revisioner af kontrakten, hvilket igen ikke forbedrede forholdet til kontrahenten, som konstant blev præsenteret for nye krav. Det øgede også Kommissionen arbejde i forbindelse med forvaltningen af kontrakterne.

30. Kommissionen er enig i, at efterfølgende ændringer af systemkravene nødvendiggjorde ændringer af udviklingskontrakten, hvilket medvirkede til forsinkelser. Kommissionen havde ingen kontrol over den tid, der blev brugt på at nå til enighed om systemkrav og vedtage de tilsvarende retsakter.

32. Ændringen af systemets kapacitet var ikke forårsaget af forsinkelser, men medvirkede tværtimod til dem. Det skete primært, fordi medlemsstaterne indgav flere indberetninger, end de oprindeligt havde forudsagt (hvilket indirekte viste merværdien af SIS). Denne syvdobbelte kapacitetsstigning (dvs. at det nuværende systems kapacitet kan udvides til 100 millioner indberetninger) havde også betydning for tidsfristen og omkostningerne. Det viser igen, at systemkravenes manglende stabilitet var hovedårsagen til forsinkelserne og de øgede omkostninger.

34. Kommissionen finder, at udviklingen i omkostninger skal ses i sammenhæng. Alle overslag var baseret på ændrede krav: Kravene til og størrelsen af SIS II ændredes væsentligt i løbet af projektet, primært som følge af anmodninger fra medlemsstaterne/slutbrugerne

- Det blev oprindeligt forudsat, at SIS II ville blive taget i brug med højst 15 millioner indberetninger. Systemet blev udvidet til at have en kapacitet på 70 millioner (med yderligere mulighed for at udvide til 100 millioner indberetninger, hvis det var nødvendigt).
- Teststrategien blev revideret og fik tilføjet en overensstemmelsestest for hvert medlemsstatssystem.
- De ekstra test ved "etapemål 1" og "etapemål 2", som Rådet indførte, skulle føjes til den eksisterende testplan. Det forlængede projektvarigheden og førte til yderligere opgaver og dermed flere udgifter.
- Den nye migrationsstrategi efter 2010, som Rådet ønskede, omfattede en fallback-løsning, som krævede et konverteringsprogram, der ikke kun kunne konvertere SIS 1-data til SIS II, men som kunne konvertere tilbage igen, hvilket igen førte til yderligere omkostninger.

36. Kommissionen tilstræbte hele tiden at give et klart billede af omkostningerne på grundlag af de tilgængelige oplysninger. Dette skete navnlig inden for rammerne af den årlige budgetprocedure og i hver SIS II-statusrapport. Revisionsretten nævner et eksempel på netværket: Medlemsstaterne

ønskede at skifte til en dedikeret netværksinfrastruktur baseret på et virtuelt privat netværk (VPN) på s-TESTA i stedet for at bruge den allerede eksisterende infrastruktur på s-TESTA (euro-domænet) som oprindeligt planlagt, og det havde alvorlige konsekvenser for budgettet. Hvis man havde anvendt euro-domænet, som Kommissionen oprindeligt havde planlagt, og som anvendes i forbindelse med Eurodac, ville det have kostet langt mindre. Først i 2005, da netværkets endelige design var kendt, kunne Kommissionen revurdere netværksomkostningerne, hvilket den gjorde i KOM(2005)236. Netværksomkostningerne blev dog fremlagt hvert år i det budgetudkast, der blev forelagt budgetmyndigheden.

40. Den konventionalbod, der blev pålagt kontrahenten, blev beregnet efter en grundig evaluering af kontraktssituationen af både Kommissionens juridiske tjenestegren og et eksternt advokatfirma. På daværende tidspunkt var det juridisk ikke muligt at pålægge en højere bod.

41. Inden 2009 havde programmet og projektforvaltningsstrukturen fra hovedkontrahenten ved flere lejligheder ikke opfyldt de kontraktlige forpligtelser. Kommissionen tøvede ikke med at anmode om adskillige ændringer af hovedkontrahentens projektforvaltningsgruppe.

42. Kommissionen er enig i, at ændringer af kravene til systemet førte til omkostningsstigninger. Det første også til forsinkelser.

43. Rettens eksempel illustrerer konsekvenserne af systemkravenes manglende stabilitet.

44. Størstedelen af de omkostningsstigninger, som disse medførte (ændring 12, 13 og 15), svarede til de største ændringer i projektkravene, dvs. SIS II-systemets størrelse og kapacitet, ydeevne, migrationsstrategi, teststrategi og supporttjenester til medlemsstaterne under test, eller den support, der skulle ydes til driftsstyringen af systemet. Kommissionen finder, at den foreslåede tilgang med arbejdspakker kun kan fungere, hvis alle krav kendes fra begyndelsen. Som følge af systemkravenes manglende stabilitet var det ikke tilfældet her. En tilgang med arbejdspakker ville ikke have forhindret omkostningsstigningerne i forbindelse med et andet netværksdesign eller nye kapacitetskrav.

Fælles svar på punkt 45 og 46:

Allerede på tidspunktet for den første kontraktændring havde Kommissionen udpeget de tekniske årsager (dvs. teknisk fastlåsning med vinderen af den indledende kontrakt) som begrundelse for at ændre kontrakten gennem et udbud med forhandling. For den første ændring var begge de muligheder, der var omhandlet i finansforordningen ("supplerende tjenesteydelser maks. 50 %" og "teknisk fastlåsning"), lige forsvarlige og relevante. I den sammenhæng valgte Kommissionen at anvende den første mulighed i forbindelse med de første ændringer. Først da den anden mulighed var den eneste mulige, valgte Kommissionen den.

47. En modulbaseret tilgang bør efter Kommissionens mening foretrækkes, når det er muligt, og navnlig når systemkravene er stabile, men det var ikke tilfældet i forbindelse med SIS II. SIS II er desuden et meget komplekst og tilpasset system, der omfatter migrationen af et forældet system. En modulbaseret tilgang ville have skabt betydelige problemer ved handover og ville i sidste ende have medført et ansvarsproblem, hvor en kontrahent for et modul kunne have unddraget sig sit ansvar ved at give andre modulers mangler skylden for tekniske problemer. Det blev derfor bevidst (og i fuld gennemsigtighed, da udbuddet også blev kontrolleret af medlemsstaternes eksperter) valgt ikke at benytte en modulbaseret tilgang. Det skal desuden bemærkes, at Kommissionen ikke havde indført RUP-metoden, da projektet blev indledt.

48. Kontrahenten leverede utilfredsstillende resultater i visse faser af kontrakten, hvilket vedkommende betalte en bod for i overensstemmelse med kontrakten.

49. Kommissionen mener, at forhandlingerne af ændring 15 blev gennemført i overensstemmelse med bedste praksis for udbud med forhandling.

Om de priser, som kontrahenten oprindeligt foreslog, var dobbelt så høje eller ej, er ikke relevant. Det relevante er det endelige prisniveau, som blev opnået efter forhandling, og mestbegunstigelsesklausulen, hvis divergerende priser blev påvist under gennemførelse/levering. Den kendsgerning, at Kommissionen sammenlignede priserne på en stikprøve af komponenter med priserne i en rammekontrakt, som GD for Informationsteknologi forvaltede, er endnu en garanti for, at man opnåede den bedst mulige pris i udbuddet.

Kommissionen gentager, at den anvendte løsning efter dens bedste overbevisning var økonomisk forsvarlig.

53. Som Revisionsretten bemærker, var SIS II ikke omfattet af Kommissionens IT-forvaltningsstruktur, som blev indført efter 2004, eftersom SIS II var et IT-projekt udviklet for medlemsstaterne og ikke for Kommissionen. GD for Informationsteknologi deltog systematisk i projektforvaltningsgruppens møder indtil udgangen af 2008 med kun én afbrydelse mellem maj og oktober 2008. GD for Informationsteknologi modtog desuden hvert år oplysninger om udviklingen af SIS II inden for rammerne af projektet "Schema Directeur".

54. Efter at Kommissionen fik ansvaret for projektet, skulle den indlede udviklingen af SIS II på grundlag af en businesscase, som Rådet havde udarbejdet, og som ikke omfattede en grundig vurdering af alle omkostninger, forventede fordele og alternativer.

a) I henhold til retsgrundlaget for SIS II er medlemsstaterne ansvarlige for udviklingen af de nationale systemer. Rådet oprettede to grupper under gennemførelsen af projektet med det formål at overvåge og rapportere om de nationale udviklingsprojekter (herunder også omkostninger): Venner af SIS II og SIS II-taskforcen. Kommissionen var medlem af disse to grupper og forsøgte hele tiden at få oplysninger om nationale projekter, men forgæves.

I meddelelsen fra 2003 blev grundlaget for fordelingen af omkostninger til udvikling af SIS II mellem EU og medlemsstaterne uddybet. Den uddybede også budgettet til udvikling af de centrale systemer, men estimerede ikke omkostningerne til udvikling af de nationale systemer, da dette var uden for Kommissionens mandat. Kommissionen havde ingen kontrol over eller information om disse omkostninger (bortset fra de tilfælde, hvor de var medfinansieret af Fonden for De Ydre Grænser).

b) Kommissionen er ikke enig i, at den burde have fremlagt en ny analyse af fordelene ved projektet, da Rådet havde truffet sin afgørelse. På daværende tidspunkt havde alene Rådet kompetence til at vedtage det indledende retsgrundlag for SIS II.

c) Rådet havde selv udelukket muligheden for en udvidelse af SIS I i sin afgørelse af 6. december 2001 om udvikling af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (2001/886/RIA). Kommissionen deltog ikke formelt i lovgivningsprocessen.

56. Med hensyn til finansieringen af de nationale udviklingsprojekter ydede Kommissionen i 2011 en betydelig indsats for at mindske risikoen for forsinkelse som følge af manglende finansielle ressourcer for medlemsstaterne ved at opfordre de nationale myndigheder til at tildele SIS II en højere prioritet i deres eksisterende nationale tildelinger under Fonden for De Ydre Grænser og ved at tilrettelægge en indkaldelse af forslag til nødforanstaltninger under fondens fællesskabsaktioner, hvorunder yderligere 7,5 mio. EUR tildeles de otte medlemsstater, der har størst behov for yderligere ressourcer (lande med meget lave tildelinger under Fonden for De Ydre Grænser og/eller lande, hvis ressourcer under fonden blev absorberet af andre prioriteter vedrørende ydre grænser). Disse projekter blev indledt ved udgangen af 2011.

57. Medlemsstaterne rapporterede, at SIS II havde sikret betydelige fordele med hensyn til ydeevne og kapacitet.

Kommissionen bekræfter, at risikoen for skade på EU's omdømme, hvis projektet mislykkedes, blev tillagt større betydning hen imod slutningen af projektet, hvilket fremgår af de forbehold, der blev taget i de årlige aktivitetsrapporter fra GD for Interne Anliggender fra 2008 til 2012. Det afspejler forsvarlig økonomisk forvaltning (beskyttelse af allerede foretagne investeringer).

58. Ligesom de fleste respondenter mener Kommissionen, at SIS II havde væsentlige yderligere funktioner, som gav slutbrugerne umiddelbare og synlige praktiske fordele i forhold til SIS 1.

59. Kommissionen vurderer, at SIS II sammenlignet med det tidligere system har givet slutbrugerne betydelige funktionelle og ikkefunktionelle fordele.

Som følge af et meget mere avanceret indhold (f.eks. fotos, kopier af europæiske arrestordre osv.) er en SIS II-indberetning i gennemsnit betydeligt større end en SIS 1-indberetning. Sådanne indberetninger udsendes dog uden tab af ydeevne. SIS 1 var ikke udviklet til at håndtere sådanne indberetninger.

Endelig gør SIS II det muligt at håndtere en stor mængde direkte forespørgsler til den centrale database (240 forespørgsler i sekundet), mens SIS 1 ikke omfattede en sådan funktion. Der er fem medlemsstater, som udelukkende anvender denne funktion til alle deres SIS II-transaktioner.

60. Omfanget af problemerne i forbindelse med SIS II-projektet blev først tydeligt, da driftstesten ikke blev bestået (udgangen af 2008), hvor det centrale system begyndte at kommunikere med nogle af de nationale systemer. Kommissionen tog forbehold vedrørende SIS II i den årlige aktivitetsrapport fra GD for Indre Anliggender i 2008 og annoncerede en handlingsplan.

Med udgangspunkt i en strategi, som alle interessenter havde tilsluttet sig, reviderede Kommissionen sammen med medlemsstaterne og med hjælp fra den globale projektforvaltningsgruppe specifikationerne af systemets størrelse, gennemførte tekniske ændringer, der havde til formål at forbedre systemets robusthed og driftssikkerhed, og gennemførte ændringer i den måde, som SIS II blev testet på, og som selve migrationen blev gennemført på.

Efter afslutningen af denne proces, som bestemt var tidskrævende, men som blev gennemført så hurtigt som muligt, vedtog Kommissionen en ny realistisk tidsplan, som alle interessenter godkendte, og afsluttede udviklingen af SIS II-projektet i overensstemmelse med denne tidsplan.

61. Rådet bekræftede i februar 2009 igen, at hurtig idriftsættelse af SIS II stadig var en absolut prioritet (jf. fodnote 63).

På baggrund af en detaljeret rapport fra formandskabet og Kommissionen om den videre udvikling af SIS II, som indeholdt en analyse af indvirkningen af to scenarier på bl.a. de udgifter, der skal afholdes af EU-budgettet, teknisk gennemførlighed og risici, besluttede Rådet at fortsætte udviklingen af SIS II.

62. Som Kommissionen forklarede i dokumentet SEC(2010) 436 final, ville udviklingen af SIS II på grundlag af SIS 1+RE-løsningen sandsynligvis have væsentlig indvirkning på de nationale projekter. Disse omkostninger kunne kun estimeres af medlemsstaterne for hvert enkelt projekt og indgik derfor ikke i sammenligningsrapporten.

63. Kommissionen påpeger, at indførelsen af to etapemålstest efter anmodning fra Rådet i juni 2009 forlængede projektets varighed og øgede dets omkostninger.

66. Kommissionen har beskrevet erfaringerne fra SIS II-projektet i sin meddelelse fra 2010 (KOM(2010)385, s. 27) og i sit forslag vedrørende oprettelse af et agentur for den operationelle forvaltning af store IT-systemer inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed (KOM(2010)93).

67. Kommissionen understreger, at PM² eller en lignende metode ikke fandtes, da SIS II-projektet blev lanceret.

68.

a) Revisionen af traktaten betyder, at ny lovgivning vedrørende udviklingen af store IT-systemer skal vedtages af Rådet og Parlamentet på grundlag af et forslag fra Kommissionen. Det var ikke tilfældet i 2001.

69.

a) Kommissionens forslag fra 2011 til den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 (KOM(2011)749, s. 8) omhandler finansieringen af udviklingen og driften af de centrale og nationale systemer.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

70.

a) I sine meddelelser fra 2001 og 2003 henlede Kommissionen medlemsstaternes opmærksomhed på de risici, der var forbundet med den pågældende tidsfrist, og de forudsætninger, som skulle være opfyldt (og som i sidste ende ikke blev opfyldt), hvis tidsfristen skulle overholdes.

b) Kommissionen revurderede systematisk omkostningsoverslagene ved centrale etapemål, når nye elementer begrundede dette, og gav altid gennemskuelige meddelelser om budgetforhold:

- i 2005, da netværksomkostningerne blev revurderet (KOM(2005)236)
- i maj 2009 i Kommissionens/formandskabets fælles rapport om den videre udvikling af SIS II (Rådets dokument 10005/09)
- i april 2010 i rapporten om den samlede tidsplan og budgettet for idriftsættelsen af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (SEC(2010) 436)
- i september 2010 i rapporten om den samlede tidsplan og budgettet for idriftsættelsen af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (SEC(2010) 1138).

Endvidere har hver statusrapport siden 2003 indeholdt et afsnit om budgetgennemførelse.

c) Forsinkelserne og de øgede omkostninger skyldtes det forhold, at systemkravene løbende ændredes (oftest som følge af anmodninger fra medlemsstaterne). Det havde også overvældende indvirkning på selve kontraktstyringen i forbindelse med projektet, da dette medførte flere revisioner af kontrakten, hvilket igen ikke forbedrede forholdet til kontrahenten, som konstant blev præsenteret for nye krav.

d) Der var mangel på personale inden for hele politikområdet, som voksede lynhurtigt.

f) Den samme enhed i GD for Indre Anliggender, som arbejdede med SIS II-projektet, har på grundlag af samme kontrakt og med de samme kontrahenter leveret et andet stort IT-system (VIS) i et konstruktivt og harmonisk samarbejde med medlemsstater og uden uklarheder/udfordringer i beslutningsprocessen. Det samme kan siges om udviklingen af Eurodac.

Der var bagvedliggende årsager til det dårlige forhold til SIS-partnerne, som f.eks. et forældet system, en kompleks forvaltningsstruktur, urealistisk politisk styring af projektet osv.

g) Kommissionen kan kun beklage, at mange interessenter ikke har kendskab til beslutningsprocedurerne i forbindelse med SIS II-projektet.

Den komplekse forvaltningsstruktur vanskeliggjorde generelt forvaltningen af projektet.

h) Gennem hele SIS II-projektet har Kommissionen fuldt ud overholdt reglerne i finansforordningen og tilstræbt at forhandle sig frem til de bedste løsninger for EU-budgettet.

71. Kommissionen minder om, at medlemsstaterne udviklede businesscasen og udførte de nødvendige indledende vurderinger inden for en mellemstatslig ramme. Rådet traf beslutningen om

at udvikle SIS II på grundlag af en feasibility-undersøgelse, der var udført i 1998, og en række høringer af medlemsstaterne, der kulminerede med et svensk/belgisk initiativ, som blev udgangspunktet for det første retsgrundlag for SIS II.

Kommissionen havde ikke kompetence til retsligt at anfægte eller revidere sådan lovgivning, som Rådet tog initiativ til. Kommissionens eneste forpligtelse var at gennemføre Rådets afgørelse. Det bør også erindres, at Rådet ved flere lejligheder bekræftede, at idriftsættelsen af SIS II var en absolut prioritet.

Da Kommissionen fik overdraget ansvaret for udviklingen af SIS II, iværksatte den en feasibility-undersøgelse med henblik på at vurdere de forretningsrelaterede behov, som det nye system skulle opfylde, de tekniske muligheder og deres indvirkning, tidsrammerne og budgettet for projektet samt de risici og begrænsninger, der var forbundet med udviklingen.

Kommissionen kan ikke bekræfte det tal på 500 mio. EUR, som Revisionsretten citerer. Eftersom de nationale omkostninger ligger uden for den del af projektet, der finansieres centralt af EU-budgettet, var der ingen grund til at medtage dem i de finansielle overslag, som ledsagede lovgivningsforslaget. Det krævedes ikke, at Kommissionen gav overslag over eller sporede de nationale udgifter til SIS II.

Kommissionen revurderede systematisk omkostningsoverslagene ved centrale etapemål, når nye elementer begrundede dette, og gav altid gennemskuelige meddelelser om budgetforhold som beskrevet i punkt 70, litra b).

72. Kommissionen bekræfter, at den bestemt har høstet en række vigtige erfaringer fra udviklingen af store IT-systemer, og at den allerede har gjort brug af dem, f.eks. i designet af pakken vedrørende intelligente grænser. Dette projekt skal dog vurderes som et særskilt projekt af de grunde, der er anført ovenfor.

Anbefaling 1

Kommissionen kan acceptere denne anbefaling, som afspejler de IT-forvaltningsstrukturer, den indførte i 2010. Når Kommissionens IT-projektforvaltningsgruppe (ISPMB, oprettet ved udgangen af 2010) analyserer IT-projekter, undersøges sådanne hensyn nøje. Generaldirektoratet for Informationsteknologi høres også i forbindelse med konsekvensanalysen, når et nyt initiativ fra Kommissionen indeholder en IT-komponent.

Anbefaling 2

Kommissionen kan acceptere denne anbefaling, som afspejler de IT-forvaltningsstrukturer, den indførte i 2010. IT-rationaliseringsprocessen, som Kommissionen indledte i 2010, omfatter allerede alle IT-projekter, der forvaltes af Kommissionen, uanset deres finansieringskilde. I meddelelsen SEC(2011) 1500 fremhæves det, at *alle Kommissionens informationssystemer – ud over Infrastructure Consolidation-projektet (ITIC), som gennemføres i alle tjenestegrene – herunder i kontorer og udøvende agenturer – som finansieres under både drifts- og administrationsbudgetter, er underlagt rationaliseringsprocessen.*

Hvad angår store IT-projekter, som tilhører Kommissionen, sikrer de forvaltningsmekanismer, der blev indført i 2010, at de undersøges nøje, ikke kun af GD for Informationsteknologi, men også af ISPMB (Kommissionens IT-projektforvaltningsgruppe), som består af medlemmer fra de andre horisontale generaldirektorater og fra fem generaldirektorater, som repræsenterer forskellige politiktyper. Mere præcist fører det højtstående IT-udvalg tilsyn med domænet for de "transeuropæiske systemer" (se også svaret på anbefaling 6).

Anbefaling 3

Kommissionen kan acceptere denne anbefaling, som afspejler de IT-forvaltningsstrukturer, den indførte i 2010. Inden et projekt indledes, har generaldirektoraterne i medfør af de IT-forvaltningsregler, der blev indført i 2010, pligt til at indgive en businesscase eller et visionsdokument til ISPMB-gruppen, hvori bl.a. projektets forvaltningsstruktur beskrives. Gruppen lægger især vægt på, at brugerne sikres tilstrækkelig repræsentation i projektforvaltningen. Alle projekter skal desuden årligt rapportere til gruppen, så der sikres tæt opfølgning af det udførte arbejde og de mulige afvigelser fra det oprindelige omfang, den oprindelige tidsplan og det oprindelige budget.

Anbefaling 4

Kommissionen kan acceptere denne anbefaling, som afspejler de IT-forvaltningsstrukturer, den indførte i 2010. Kommissionen benytter PM²-projektforvaltningsmetoden, og projektartefakter omfatter allerede poster til alternativer, omkostningsoverslag, ressourcer osv. Alle projekter med samlede ejeromkostninger over 500 000 EUR (over fem år) skal indgive en businesscase/et visionsdokument til ISPMB og indgive årlige rapporter.

Anbefaling 5

Kommissionen kan acceptere denne anbefaling, som afspejler de IT-forvaltningsstrukturer, den indførte i 2010. PM²-projektartefakterne omfatter allerede fire typer logs, som projektledere kan anvende: risikolog, problemlog, beslutningslog og ændringslog. Dokumenterne fra hvert projekt (businesscase, visionsdokument, statusrapporter osv.) er desuden tilgængelige via det centrale system GOVIS.

Anbefaling 6

Kommissionen kan acceptere denne anbefaling, som afspejler de IT-forvaltningsstrukturer, den indførte i 2010. Dette afspejles i den domænetilgang, der er blevet fulgt i IT-rationaliseringsprojektet siden 2010. Systemer er blevet kategoriseret efter forretningsdomæne (f.eks. tilskudsforvaltning, finansiell forvaltning, indkøb osv.). Der er i øjeblikket 19 domæner, og hvert domæne ledes af en domæneleder, som er ansvarlig for konvergensen og rationaliseringen af vedkommendes domæne. Nye systemer skal godkendes af domænelederen, inden de udvikles. Det har til formål at sikre, at de er i overensstemmelse med domænestrategien og eksisterende systemer.

Anbefaling 7

Kommissionen kan acceptere denne anbefaling, som afspejler de IT-forvaltningsstrukturer, den indførte i 2010. Kommissionens tjenestegrene arbejder i øjeblikket med definitionen af en Corporate Enterprise Architecture baseret på et ensartet sæt af genanvendelige moduler. Flere sådanne moduler er allerede udpeget. Når de er tilgængelige, er det obligatorisk at anvende dem i nye systemer eller systemer, som gennemgår gennemgribende opdatering. Der arbejdes i øjeblikket på at identificere moduler, som mangler, men som er nødvendige. GD for Informationsteknologi har for nylig oprettet et arkitekturkontor. ISA-programmet og senest initiativet *Connecting Europe Facility* (CEF) anbefaler også øget brug af tværgående fælles tjenester med henblik på at dække almene behov (f.eks. sikre transmissioner, e-signaturer og semantiske værktøjer).

Anbefaling 8

Kommissionen kan acceptere denne anbefaling. Erfaringerne fra Revisionsrettens revision deles med de andre generaldirektorater på både teknisk og ledelsesmæssigt niveau og formidles videre til de relevante agenturer gennem de relevante netværk.

Funktionen af SIS II vurderes i 2016 (tre år efter idriftsættelsen af SIS II) som krævet i retsgrundlaget (artikel 50, stk. 4 og 5, i forordning (EF) nr. 1987/2006 og artikel 66, stk. 4 og 5, i afgørelse 2007/533/RIA).