



Brussel, 1.7.2025
COM(2025) 346 final

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

**over de stand van de voorbereidingen voor de volledige uitvoering van de VIS-
verordening, overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1134**

Samenvatting

Krachtens artikel 11, lid 3, van Verordening (EU) 2021/1134¹, tot wijziging van onder meer 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)², moet de Commissie jaarlijks bij het Europees Parlement en de Raad een **verslag** indienen over de stand van de voorbereidingen voor de volledige uitvoering van de verordening. Dit is het **derde verslag van de Commissie**.

De implementatie van de nieuwe IT-architectuur op het gebied van migratie, grenzen en veiligheid is de hoeksteen voor het opzetten van een van de modernste grensbeheersystemen ter wereld. Het Visuminformatiesysteem (VIS) maakt integraal deel uit van deze architectuur. Om de architectuur volledig en tijdig te kunnen implementeren, moeten de lidstaten van de EU, de geassocieerde Schengenlanden, de agentschappen van de EU en de Commissie samen vooruitgang boeken. Om verdere vertragingen en kostenstijgingen te voorkomen, is het belangrijk dat alle partijen hun deel doen om het systeem gelijktijdig in bedrijf te stellen.

Over het algemeen ligt de uitvoering van het herziene VIS op schema. Na de vaststelling van Verordening (EU) 2021/1134 op 7 juli 2021 is de Commissie in het comité en de deskundigengroep die hiervoor bevoegd zijn, onmiddellijk begonnen met de bespreking van de twaalf **uitvoerings- en gedelegeerde handelingen** die nodig zijn voor de ontwikkeling van de nieuwe functies van het herziene VIS. Dat werk is in 2024 voortgezet en de twaalf uitvoerings- en gedelegeerde handelingen bevinden zich momenteel in verschillende stadia van de vaststellingsprocedure. Zeven handelingen zijn vastgesteld; vijf worden door de Commissie voorbereid.

¹ Verordening (EU) 2021/1134 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 en (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, met het oog op de herziening van het Visuminformatiesysteem (PB L 248 van 13.7.2021, blz. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1134/2021-07-13>).

² 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) (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/767/2023-12-27>).

1. Inleiding

Het VIS werd opgezet bij Beschikking 2004/512/EG van de Raad³ om de uitwisseling van visumgegevens tussen de lidstaten mogelijk te maken. Bij Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad (VIS-verordening)⁴ is het volgende vastgesteld:

- het doel en de functies van het VIS en de betrokken verantwoordelijkheden;
- de voorwaarden en procedures voor de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten over aanvragen van visa voor kort verblijf, teneinde de behandeling van dergelijke aanvragen en de daarmee samenhangende beslissingen te vergemakkelijken.

Het VIS is operationeel sinds 11 oktober 2011 en is tussen oktober 2011 en februari 2016 geleidelijk aan ingevoerd in alle consulaten van de lidstaten.

Het VIS heeft tot doel de uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid, de consulaire samenwerking en de raadpleging van de centrale visumautoriteiten te verbeteren door de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten betreffende aanvragen en de daarmee samenhangende beslissingen te vergemakkelijken. Het VIS heeft onder meer tot doel:

- de procedure voor het aanvragen van een visum te vergemakkelijken;
- “visumshoppen” te voorkomen;
- de bestrijding van identiteitsfraude te vergemakkelijken;
- te helpen bij de identificatie van personen die niet of niet langer aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging op het grondgebied van de lidstaten voldoen;
- het gemakkelijker te maken om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het onderzoek van een verzoek om internationale bescherming op grond van Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁵.

De VIS-verordening is, samen met een aantal andere handelingen, gewijzigd bij Verordening (EU) 2021/1134 (verordening tot herziening van het VIS), die op 2 augustus 2021 in werking is getreden. Het herziene VIS verschaft de autoriteiten die visa afgeven, belangrijke informatie over personen die een Schengenvisum voor kort verblijf aanvragen en stelt grenswachters in staat om reizigers op te sporen die wellicht een veiligheidsrisico vormen. De nieuwe regels houden – met volledige inachtneming van de gegevensbeschermingsvereisten – ook een uitbreiding van het toepassingsgebied van het VIS in, met name door toevoeging van aanvragers en houders van visa voor verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen. Hierdoor beschikken de bevoegde autoriteiten tijdig over de nodige informatie. De nieuwe regels zorgen ervoor dat de achtergrond van aanvragers van visa voor kort verblijf, visa voor

³ Beschikking 2004/512/EG van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het Visuminformatiesysteem (VIS) (PB L 213 van 15.6.2004, blz. 5, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2004/512/2019-06-11>).

⁴ 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) (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/767/2023-12-27>).

⁵ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj>).

verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen grondig kan worden gecontroleerd, dat de lidstaten informatie over houders van dergelijke documenten beter kunnen uitwisselen en dat er volledige interoperabiliteit is met andere EU-informatiesystemen.

Krachtens artikel 11, lid 1, van Verordening (EU) 2021/1134 moet de Commissie bij besluit vaststellen op welke datum de werkzaamheden van het herziene VIS van start gaan, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de nodige uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen waarnaar in dit verslag wordt verwezen, zijn vastgesteld;
- het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) heeft aan de Commissie meegedeeld dat alle tests succesvol zijn afgerond, en
- de lidstaten hebben aan de Commissie meegedeeld dat de nodige technische en juridische maatregelen zijn genomen.

Het VIS zal deel uitmaken van het gemeenschappelijk kader voor interoperabiliteit dat is vastgesteld bij de Verordeningen (EU) 2019/817⁶ en (EU) 2019/818⁷ van het Europees Parlement en de Raad. Het kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen⁸ moet ervoor zorgen dat deze systemen en de erin vervatte gegevens elkaar aanvullen, en heeft als overkoepelend doel de controles aan de buitengrenzen doeltreffender en efficiënter te laten verlopen. Dit zal helpen om irreguliere immigratie te voorkomen en te bestrijden, een hoog niveau van veiligheid te waarborgen en het gemeenschappelijk visumbeleid beter uit te voeren. Om dat te bewerkstelligen, moet de technische ontwikkeling van de nieuwe functies en processen van het VIS volledig consistent zijn met die van de andere EU-informatiesystemen die deel uitmaken van het kader.

Krachtens artikel 11, lid 3, van Verordening (EU) 2021/1134 moet de Commissie jaarlijks bij het Parlement en de Raad een verslag indienen over de stand van de voorbereidingen voor de volledige uitvoering van de verordening. Dit geldt totdat de Commissie op grond van artikel 11, lid 1, van die verordening bij besluit vaststelt op welke datum de werkzaamheden van het VIS van start gaan. Het verslag moet gedetailleerde informatie bevatten over de gemaakte kosten en over eventuele risico's die van invloed kunnen zijn op de totale kosten.

De eerste twee verslagen van de Commissie over de stand van de voorbereidingen voor de volledige uitvoering van de VIS-verordening zijn op respectievelijk 9 februari 2023⁹ en 18

⁶ Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad, Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 27, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/817/2025-01-28>).

⁷ Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816 (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 85, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/818/2025-01-28>).

⁸ Het inreis-uitreisstelsel (EES), het Visuminformatiesysteem (VIS), het Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem (Etias), Eurodac, het Schengeninformatiesysteem (SIS) en het Europees Strafregisterinformatiesysteem voor onderdanen van derde landen (Ecris-TCN).

⁹ COM(2023) 66 final.

januari 2024¹⁰ aangenomen. Aangezien het tweede verslag in november 2023 is voorbereid, wordt in dit derde verslag de periode behandeld die loopt van december 2023 tot november 2024, de maand waarin dit verslag is voorbereid.

2. Wetgeving ter uitvoering van de VIS-verordening

Verordening (EU) 2021/1134 machtigt de Commissie tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen. Sommige daarvan moeten eu-LISA de nodige technische specificaties bezorgen om van start te gaan met het ontwerpen en ontwikkelen van de nieuwe functies van de algemene IT-systeemarchitectuur. In andere moeten technische voorschriften worden vastgesteld die het gebruik van het VIS door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en EU-agentschappen vergemakkelijken.

Sinds de vaststelling van Verordening (EU) 2021/1134 in 2021 heeft de Commissie 22 bijeenkomsten op comiténiveau en 12 op deskundigengroepniveau belegd om een reeks ontwerpen van uitvoerings- en gedelegeerde handelingen te bespreken die nodig zijn voor de ontwikkeling van het herziene VIS.

De twaalf uitvoerings- en gedelegeerde handelingen bevinden zich momenteel in verschillende stadia van de vaststellingsprocedure. Zes uitvoeringshandelingen en één gedelegeerde handeling zijn al formeel vastgesteld; drie uitvoeringshandelingen en twee gedelegeerde handelingen worden voorbereid voor vaststelling (voor nadere informatie: zie onderstaande tabel).

Tabel 1. Vereiste uitvoerings- en gedelegeerde handelingen – stand van zaken in november 2024

Verordening	Soort handeling	Vastgesteld	In het stadium van formele vaststelling	In behandeling bij comité of groep	Nog niet begonnen
VIS	Gedelegeerde handeling	1		2	
	Uitvoeringshandeling	6		3	

Tabel 2. Vereiste uitvoerings- en gedelegeerde handelingen, per handeling – stand van zaken in november 2024

	Rechtsgrondslag	Soort handeling	Stand van zaken
1	Artikel 5 bis	Uitvoeringshandeling	Vastgesteld
2	Artikel 6, lid 5	Uitvoeringshandeling	Vastgesteld
3	Artikel 9	Gedelegeerde handeling	Vastgesteld

¹⁰ COM(2024) 13 final.

4	Artikelen 9 nonies en 22 ter	Gedelegeerde handeling	<i>Werkzaamheden aan de gang</i>
5	Artikel 9 undecies, lid 2	Gedelegeerde handeling	<i>Werkzaamheden aan de gang</i>
6	Artikel 9 undecies, lid 3	Uitvoeringshandeling	<i>Werkzaamheden aan de gang</i>
7	Artikelen 29 en 29 bis	Uitvoeringshandeling	Vastgesteld
8	Artikel 45, lid 1	Uitvoeringshandeling	<i>Werkzaamheden aan de gang</i>
9	Artikel 45, lid 2	Uitvoeringshandeling	<i>Werkzaamheden aan de gang</i>
10	Artikel 45, lid 3	Uitvoeringshandeling	Vastgesteld
11	Artikelen 45 quater en 45 quinquies	Uitvoeringshandeling	Vastgesteld
12	Artikel 50, lid 4	Uitvoeringshandeling	Vastgesteld

3. Toezicht op de uitvoering door de lidstaten en de EU-agentschappen

Het belang van een tijdige uitvoering van het herziene VIS wordt algemeen erkend, zowel door de EU als door de lidstaten. Alle partijen zijn zich ook terdege bewust van de samenhang tussen het VIS en de ontwikkeling van andere EU-informatiesystemen en van de interoperabiliteitscomponenten. Om ervoor te zorgen dat de uitvoering volledig en tijdig haar beslag krijgt, houdt de Commissie toezicht op de uitvoering van de verordening tot herziening van het VIS, onder meer via vergaderingen van het comité, de deskundigengroep en de adviesgroep, en via regelmatige bijeenkomsten met EU-agentschappen.

4. Kosten en risico's

Kosten voor EU-agentschappen

Tussen november 2023 en november 2024 hebben de betrokken EU-agentschappen, volgens door henzelf verstrekte informatie, de volgende kosten gemaakt voor de uitvoering van het herziene VIS:

- eu-LISA: totale uitvoeringskosten ten bedrage van 12,7 miljoen EUR;
- Europol: advies- en softwarekosten ten bedrage van 0,6 miljoen EUR;
- Europees Grens- en kustwachtagentschap: geen kosten.

Extra kosten voor eu-LISA

Naarmate het project vorderde, werden tijdens de uitvoering van het herziene VIS nieuwe behoeften vastgesteld. Daardoor moest eu-LISA zijn contractanten vragen wijzigingen aan te brengen aan het herziene VIS. Dit gaf aanleiding tot onvoorziene kosten. Bovendien zijn in het huidige contract van het Agentschap kosten voor projectbeheer en transversale activiteiten begrepen die samenhangen met de looptijd van het contract. Verlenging van de termijn voor het herziene VIS (zie het punt “Herziene termijn voor het VIS” van dit verslag) brengt dienovereenkomstig extra kosten met zich mee.

Kosten voor de lidstaten

In de BMVI-programma's van de lidstaten voor de periode 2021-2027 is een indicatieve toewijzing van 103,4 miljoen EUR (EU-bijdrage¹¹) gepland voor het opzetten, exploiteren en onderhouden van het VIS, onder meer inzake interoperabiliteit met andere grootschalige IT-systemen.

Volgens de gegevens die de autoriteiten van de lidstaten over de uitvoering van het programma hebben verstrekt, bedraagt de EU-bijdrage aan de geselecteerde concrete acties (projecten, acties of groepen projecten in het kader van de programma's) 58,4 miljoen EUR¹². Daarbij gaat het om de bijdrage aan de vastleggingen die de autoriteiten van de lidstaten voor die concrete acties hebben gedaan, niet om reeds gedane uitgaven.

Herziene termijn voor het VIS

Om het herziene VIS binnen het gemeenschappelijk interoperabiliteitskader uit te voeren en aan te passen zodat het kan interageren met andere IT-systemen (bijvoorbeeld het inreis-uitreisstelsel – EES), moeten wijzigingen aan het stelsel worden aangebracht, die telkens resulteren in een nieuwe versie. Deze verschillende versies van het VIS moeten in een bepaalde volgorde worden geïmplementeerd. De onderlinge onafhankelijkheid van de verschillende EU-informatiesystemen kan een weerslag hebben op de doorlooptermijn van bepaalde projectonderdelen die nodig zijn om de nieuwe architectuur voor EU-informatiesystemen op het gebied van grenzen, migratie en veiligheid te implementeren.

Het vernieuwde Schengeninformatiesysteem is in maart 2023 in gebruik genomen. Op 19-20 oktober 2023 heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken een tijdschema voor de overige systemen goedgekeurd. Volgens dat tijdschema zou het EES in het najaar van 2024 in gebruik worden genomen, het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) in het voorjaar van 2025 en het herziene VIS in het najaar van 2026, samen met de interoperabiliteitsarchitectuur.

Vanwege het uitstel van de ingebruikneming van het EES en de impact daarvan op het tijdschema voor het herziene VIS zijn de termijnen voor de uitrol van de interoperabiliteitsarchitectuur echter herzien na de periode waarop dit verslag betrekking heeft. De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken heeft op 5 maart 2025 zijn goedkeuring gehecht aan het herziene tijdschema. Dit houdt in dat het EES geleidelijk in gebruik zal worden genomen vanaf oktober 2025, Etias in het laatste kwartaal van 2026 en het herziene VIS in 2027.

5. Conclusie

De lidstaten, de geassocieerde Schengenlanden en de EU-agentschappen hebben zich er gezamenlijk toe verbonden het herziene VIS volledig uit te voeren, ook als onderdeel van het bredere interoperabiliteitskader van de EU-informatiesystemen.

¹¹ Bron: programma's van de lidstaten, geplande uitgaven in het kader van specifieke doelstelling 2, gemeenschappelijk visumbeleid, interventiecode 006. Grootschalig IT-systeem, Visuminformatiesysteem (VIS), november 2024.

¹² Bron: gegevens die de lidstaten overeenkomstig artikel 42 van Verordening (EU) 2021/1060 hebben toegezonden, 30 november 2024.

De Commissie blijft de voortgang van alle betrokken partijen coördineren en nauwlettend volgen om ervoor te zorgen dat het herziene VIS tijdig beschikbaar is.